

Analisis CSIS

Mencermati Hasil Pemilu 2004

ANALISIS PERISTIWA

- **Tinjauan Perkembangan Politik:**
Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004:
Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden
- **Tinjauan Perkembangan Ekonomi:**
Perkembangan Ekonomi Makro:
Tidak Buruk, Tetapi Juga Tidak Terlalu Baik

ARTIKEL

- Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004
- Hasil Pemilihan Umum 2004
- Suara Pemilih Desa dan Pilpres 2004:
Studi Kasus Sulut, Sumbar, NTB, Kalteng dan Jatim
- Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah
- Penyadaran Kembali Jati Diri Bangsa
dalam Mewujudkan Pemilu 2004 yang Berkualitas
- Sisrenstra Hanneg dengan Berbagai Permasalahannya
di Indonesia



Analisis CSIS

Vol. 33, No. 2

Juni 2004

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelan-jangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

**Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab**

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STTSK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978**ISSN**

1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

136 - 137

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

**Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004:
Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden**
I Made Leo Wiratma

138 - 157

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

**Perkembangan Ekonomi Makro:
Tidak Buruk, Tetapi Juga Tidak Terlalu Baik**
Tim Departemen Ekonomi CSIS

158 - 172

ARTIKEL

□ **Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004**

Anies Rasyid Baswedan

173 - 189

□ **Hasil Pemilihan Umum 2004**

Kevin Evans

190 - 216

□ **Suara Pemilih Desa dan Pilpres 2004:**

Studi Kasus Sulut, Sumbar, NTB, Kalteng dan Jatim
Syafuan Rozi

217 - 234

□ **Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah**

Agus Pramusinto

235 - 245

□ **Penyadaran Kembali Jati Diri Bangsa**

dalam Mewujudkan Pemilu 2004 yang Berkualitas
Moeljarto Tjokrowinoto

246 - 251

□ **Sisrenstra Hanneg dengan Berbagai Permasalahannya di Indonesia**

Whisnu Bharata

252 - 259

PENGANTAR REDAKSI

SAMPAI dengan pemilihan presiden putaran pertama, perubahan sistem pemilu yang memberi kesempatan kepada rakyat untuk memilih langsung anggota DPR maupun presiden telah berjalan dengan lancar dan aman. Pertanyaannya adalah, apakah perubahan tersebut membawa peningkatan dalam kualitas representasi anggota DPRD yang terpilih maupun presiden yang akan terpilih pada bulan September mendatang? Dengan mengambil tema "Mencermati Hasil Pemilu 2004", *Analisis CSIS* mengangkat beberapa isu yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu, melalui tulisan-tulisan yang diterbitkan pada edisi kali ini. Sedangkan tinjauan perkembangan politik dan ekonomi masing-masing menyoroti pemilu legislatif dan pemilu presiden serta penilaian tentang perkembangan ekonomi makro yang meskipun tidak buruk tetapi juga tidak terlalu baik.

Anies Rasyid Baswedan membahas tentang sirkulasi dan distribusi suara dalam pemilu dan dampaknya terhadap konstelasi kekuatan partai politik di DPR. Penulis mengemukakan bahwa perpindahan suara dari satu partai ke partai lain terjadi masih dalam kerangka satu kelompok ideologi politik. Artinya, bahwa afiliasi massa pemilih terhadap ideologi politik terlihat lebih kuat dibandingkan dengan afiliasi massa pemilih terhadap partai politik. Sementara itu, persoalan tentang pola pencalonan oleh partai politik, peluang perempuan di dalam memperoleh kursi di DPR, perilaku pemilih maupun analisis tentang perubahan sistem pemilu dibahas oleh *Kevin Evans*.

Terkait dengan penyelenggaraan pemilihan presiden, melalui penelitian di beberapa kabupaten *Syafuan Rozi* membahas tentang suara pemilih di pedesaan. Tanpa dibekali pengetahuan yang cukup terhadap calon presiden, maupun pendidikan politik yang memadai, masyarakat desa harus menentukan pilihan dalam pemilihan presiden langsung. Penelitian ini menunjukkan bahwa kecenderungan rakyat dalam memilih seorang calon presiden masih didasarkan pada faktor figur/kharisma tanpa memperhatikan program/janji kampanye. Meskipun tingkat kepercayaan rakyat kepada para pemimpin negara rendah, akan tetapi rakyat pedesaan mengharapkan agar presiden yang terpilih mampu memberantas KKN dan mempunyai pengalaman di bidang politik.

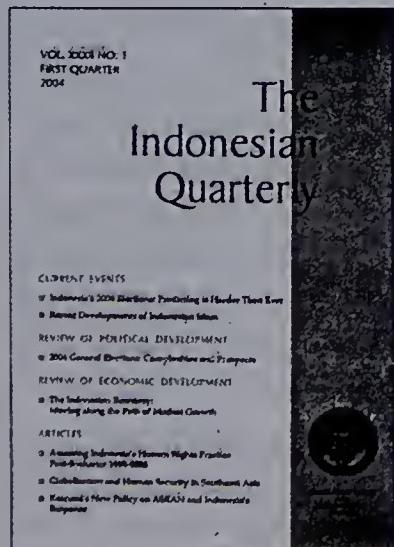
Seperti halnya pemilihan presiden secara langsung, sekarang ini tengah berkembang wacana tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Tulisan *Agus Pramusinto* merupakan evaluasi terhadap pelaksanaan pilkada orde baru dan orde reformasi. Revisi UU No. 22/1999 yang diharapkan memuat peraturan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung harus memuat aturan tentang model pemilihan, sistem pencalonan dan sistem pertanggungjawaban kepala daerah. Implementasi dari revisi undang-undang memang tergantung pada beberapa faktor eksternal, seperti keuangan, tingkat

pendidikan politik rakyat maupun manajemen penyelenggaraan. Namun, menurut *Moeljarto Tjokrowinoto* meskipun telah dilakukan perubahan dalam sistem pemilu, perubahan tersebut belum mampu menghadirkan sistem perwakilan yang mampu mewujudkan cita-cita reformasi dan akuntabel. Kepentingan *parochial* telah mengesampingkan pertimbangan kepentingan bangsa yang bersifat inklusif dan jangka panjang, di samping terdapat kekecewaan masyarakat terhadap kinerja DPRD. Beberapa penyebab munculnya persoalan ini menurut penulis adalah adanya orientasi kehidupan materialistik, melemahnya institusi sosialisasi, melemahnya pengendalian diri serta melemahnya landasan bersama.

Tulisan terakhir oleh *Whisnu Bharata* menyoroti aspek perencanaan dan manajemen kebijakan-kebijakan penting di bidang pertahanan negara untuk menjaga kedaulatan dan integritas wilayah nasional. Tulisan ini mengajukan pertanyaan kritis tentang adanya *gap* antara realitas yang ada dengan kondisi yang diharapkan. Kelemahan di bidang ini telah menyebabkan pembangunan sistem pertahanan negara tidak terarah dan terukur.

Juni 2004

REDAKSI



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100,00; Europe & Africa US\$125,00; USA, Canada & Central America US\$150,00; South America & Others US\$175,00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden

I Made Leo Wiratma

PENDAHULUAN

PERKEMBANGAN politik dalam triwulan kedua (April-Juni) 2004 berlangsung begitu pesat dan dalam tempo yang sangat tinggi. Hal tersebut dapat dipahami karena periode ini berada antara pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Selain menggunakan sistem dan model baru, dua pemilu itu diselenggarakan secara berturut-turut dan dalam jangka waktu yang berdekatan. Berbagai persoalan yang muncul seputar kedua pemilu tersebut akan menjadi pokok sorotan kali ini.

Tulisan ini juga mencermati perkembangan politik yang terjadi di berbagai daerah tetapi memiliki imbas ke tingkat nasional. Beberapa di antaranya adalah masalah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), kasus Amir Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) Abu Bakar Ba'asyir, dan kasus pelanggaran hak

asasi manusia (HAM) di Makasar, Sulawesi Selatan.

PEMILU LEGISLATIF DAN HASILNYA

Proses Pemilu Legislatif

Pemilu Legislatif 2004 yang diadakan akan diwarnai oleh usaha-usaha untuk menggagalkannya atau bahkan menimbulkan kekacauan (*chaos*) tidak terjadi.¹ Secara umum Pemilu Legislatif pada 5 April 2004 berjalan tertib dan

¹ Simak misalnya penegasan Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto bahwa upaya sabotase atau penggagalan penyelenggaraan Pemilihan Umum 2004 oleh kelompok tertentu positif ada. Lihat *Kompas*, 15 November 2003. Bahkan Gerakan Jalan Lurus mengadakan sebuah diskusi di Jakarta pada 5 Februari 2004 dengan tajuk: "Mungkin Pemilu 2004 Aman?" Tema diskusi ini seakan-akan mengasumsikan bahwa pemilu pasti berlangsung tidak aman.

damai, meski diakui terjadi berbagai kekurangan dalam penyelenggaraannya. Pertama, terdapat sekitar 0,5 persen dari 146 juta warga negara yang memiliki hak pilih belum terdaftar sebagai pemilih dan sejumlah lainnya yang sudah terdaftar tetapi tidak mendapat kartu pemilih. Kejadian ini dinilai sebagai cerminan kerja tidak serius dalam proses penegakan kedaulatan rakyat dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), karena berimplikasi pada penghilangan hak pilih warga negara. Semula dikhawatirkan bahwa akan terjadi banyak protes sehingga berpotensi menimbulkan kerawanan pada pemilu.² Namun kekhawatiran tersebut tidak terjadi karena Komisi Pemilihan Umum (KPU) berusaha mengakomodasi keinginan penduduk yang belum terdaftar sebagai pemilih melalui pendaftaran susulan. Sempat terjadi kesalahpahaman setelah Sekjen DPP PDI-P Sutjipto mengatakan bahwa masyarakat yang memiliki hak pilih tetapi belum terdaftar agar pada hari pemungutan suara tetap datang ke TPS dan berhak ikut pemilu dengan membawa kartu tanda penduduk (KTP) atau surat izin mengemudi (SIM) (*Kompas*, 4 April 2004). Pernyataan Sutjipto mendapat kecaman dari berbagai pihak karena dinilai sebagai hasutan yang dapat meresahkan masyarakat, yakni membuka konflik antara warga dan petugas pemilihan di TPS.³ Akhirnya KPU melalui surat No-

mor 639/15/IV/2004 menegaskan bahwa Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) hanya boleh melayani mereka yang memiliki kartu pemilih atau kartu pemilih sementara. Semenitara itu, terjadi kasus di mana terdapat kartu pemilih yang tidak diketahui keberadaan pemiliknya⁴ dan maraknya praktik jual beli kartu pemilih.⁵

Kedua, keterlambatan logistik pemilu mulai dari yang belum sampai sama sekali, kurang atau tidak lengkap atau rusak,⁶ hingga surat suara yang

lu 2004 (PKS, PKB, Partai Pelopor, PNBK, Partai Patriot Pancasila, PBR, PSI, Partai Demokrat, PKPI, dan PNI Marhaenisme) (*Kompas*, 5 April 2004).

⁴ KPU Provinsi DKI Jakarta mengamanan sekitar 900 kartu pemilih di tiga TPS di Kecamatan Pulo Gadung, Jakarta Timur. Hal itu dapat terjadi karena dua hal, yakni para pemiliknya sudah berpindah tempat atau kekeliruan data dari Badan Pusat Statistik (*Kompas*, 5 April 2004).

⁵ Pengusaha Probosutedjo sempat membeli 10 kartu pemilih untuk membuktikan adanya praktik jual beli kartu pemilih, bahkan orang yang menawarkan kartu pemilih tersebut menyanggupi untuk menyediakan 100 kartu pemilih dengan harga Rp. 50.000/kartu (*Suara Pembaruan*, 3 April 2004). Dewan Pimpinan Pusat dan Dewan Pimpinan Daerah Kalimantan Tengah PNBK melaporkan terjadinya jual beli kartu pemilih di Kalimantan Tengah dengan harga bervariasi dan menyerahkan sekitar 200 kartu pemilih ke Panwaslu Jakarta sebagai barang bukti. Modus lain juga ditemukan di daerah pemilihan yang sama, yakni oknum Partai Buruh Sosial Demokrat (PBS) menawarkan suara PBS kepada PNBK asalkan diberikan imbalan sejumlah uang (*Suara Pembaruan*, 5 April 2004).

⁶ Keterlambatan logistik pemilu hingga 27 Maret 2004 (H-9) terjadi di Sulawesi Tenggara, Jambi, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Jawa Timur,

² Komentar ini disampaikan oleh peneliti senior LIPI, Mochtar Pabottinggi, seperti dapat dibaca dalam harian *Kompas*, 2 April 2004.

³ Kecaman ini antara lain disampaikan oleh Koalisi Pimpinan 10 Partai Peserta Pem-

nyasar ke tempat pemungutan suara (TPS) lain terjadi di beberapa daerah.⁷ Keterlambatan logistik pemilu tersebut dapat mengakibatkan dilakukannya pemilihan umum lanjutan atau susulan atau pemilihan umum ulangan. Jika demikian maka KPU dapat dikategorikan telah melanggar undang-undang. Sebab menurut Pasal 45 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, surat suara beserta perlengkapan pelaksanaan Pemilu harus sudah diterima PPS dan PPLN selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sebelum pemungutan suara. Sedangkan hingga empat hari sebelum pemungutan suara (H-4), KPU belum berhasil menuntaskan masalah keterlambatan logistik pemilu tersebut. Demikian pula dengan kondisi-kondisi yang dapat dijadikan sebagai dasar pemberaran untuk melakukan pemilu lanjutan atau susulan atau ulangan hanya karena terjadinya kerusuhan, gangguan keamanan, dan

Jawa Tengah, Bali, dan Papua (*Suara Pembaruan*, 27 Maret 2004), H-8 di Sulawesi Selatan (*Kompas*, 29 Maret 2004), H-7 di Kalimantan Barat (*Suara Pembaruan*, 29 Maret 2004), Kalimantan Timur, Batam, dan Biak (*Kompas*, 30 Maret 2004), bahkan hingga tanggal 1 April 2004 (H-4) masih terdapat 40 KPU Kabupaten/Kota yang minta tambahan surat suara (*Republika*, 2 April 2004).

⁷ Sebanyak 1.110 surat suara untuk daerah pemilihan Kabupaten Jembrana, Bali, ditemukan di beberapa TPS Kuta Utara yang termasuk daerah pemilihan Kabupaten Badung-1, 300 lembar di Kabupaten Tabanan, dan beberapa surat suara lainnya nyasar ke Kabupaten Karangasem. Selain itu, surat suara daerah pemilihan Tabanan juga nyasar ke Kabupaten Jembrana. Nyasarnya surat suara tersebut baru diketahui setelah pencoblosan berlangsung. *Suara Karya*, 6 April 2004.

bencana alam (Pasal 116 ayat (1) dan Pasal 119 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu). Jadi tidak ada alasan yang memberi kemungkinan untuk melakukan pemilu lanjutan atau susulan atau ulangan hanya karena keterlambatan logistik pemilu.

Untuk mengatasi masalah ini, Pemerintah (Presiden Megawati Soekarnoputri) mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 2 Tahun 2004 tanggal 2 April 2004 untuk mengamandemen UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Berdasarkan Perppu tersebut, klausul dalam Pasal 45 ayat (3) yang berbunyi *10 (sepuluh) hari sebelum pemungutan suara* diubah menjadi *1 (satu) hari sebelum pemungutan suara*. Kemudian kalimat dalam Pasal 119 ayat (1) ditambah dengan klausul *tetapi juga karena surat suara dan perlengkapan pemilu lainnya belum diterima secara lengkap di PPS dan PPLN*. Dengan demikian, KPU terhindar dari tindakan yang melanggar undang-undang.

Ketiga, sistem pencoblosan. Selain model pencoblosan surat suara lebih rumit dan kompleks, secara kuantitas para pemilih lebih banyak mencoblos pada Pemilu 2004 bila dibandingkan Pemilu 1999. Pada Pemilu 1999, pemilih cukup mencoblos tanda gambar partai dan hanya melakukan pencoblosan sebanyak tiga kali (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), bahkan pemilih di Jakarta cukup mencoblos dua kali (untuk DPR dan DPRD Provinsi). Pada Pemilu 2004, selain mencoblos tanda gambar partai, pe-

milih juga boleh mencoblos salah satu nama calon (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), serta satu nama calon anggota DPD, sehingga setiap pemilih minimal mencoblos sebanyak empat kali, kecuali pemilih di Jakarta minimal mencoblos sebanyak tiga kali.

Sistem pencoblosan ini memang lebih maju karena telah menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka sehingga pemilih diberi kesempatan untuk menentukan caleg pilihannya secara langsung. Namun sistem ini dinilai aneh karena ketentuan Pasal 93 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa suara dinyatakan sah apabila mencoblos tanda gambar berikut satu nama caleg, dilemahkan oleh ketentuan Pasal 93 ayat (1) huruf c yang menyatakan pencoblosan hanya tanda gambar parpol juga merupakan suara sah. Kedua ketentuan tersebut menjadikan Pemilu 2004 sulit ditentukan parameter kesuksesannya. Jika hasil Pemilu 2004 menunjukkan bahwa lebih banyak pemilih hanya mencoblos tanda gambar parpol, maka Pemilu 2004 sama dengan Pemilu 1999 ketika sistem proporsional daftar tertutup diberlakukan. Dengan demikian, kondisi tersebut menjadikan Pemilu 2004 gagal memberikan pembaruan seperti yang diniatkan saat perancangan undang-undang pemilu.⁸

Keempat, proses penghitungan suara. Berdasarkan Pasal 96 sampai dengan Pasal 103 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka proses penghitungan suara dilakukan secara manual, mulai dari tingkat KPPS/KPPSLN, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, hingga KPU Pusat. KPPS/KPPSLN membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara di tingkat TPS dan dikirimkan ke PPS. PPS kemudian membuat sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat desa/kelurahan berdasarkan seluruh sertifikat hasil penghitungan suara di tingkat TPS yang terdapat di wilayahnya dan menyerahkannya kepada PPK. Berdasarkan seluruh sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara PPS yang terdapat di wilayahnya, PPK membuat sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat kecamatan dan menyerahkannya kepada KPU Kabupaten/Kota. Kemudian KPU Kabupaten/Kota membuat sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat kabupaten/kota dan menyerahkannya kepada KPU Provinsi dan KPU. KPU Provinsi membuat sertifikat rekapitulasi penghitungan suara di tingkat provinsi dan menyerahkannya ke KPU. KPU membuat rekapitulasi hasil penghitungan suara anggota DPR dan DPD.

Proses penghitungan suara secara manual memang cukup panjang dan melelahkan sehingga memerlukan waktu yang cukup lama dan tingkat kecermatan yang tinggi. Itulah sebabnya

⁸ Seperti apa yang dikemukakan oleh pengajar ilmu politik dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Riswandha Imawan, dalam *Kompas*, 3 April 2004.

mengapa KPU tidak dapat memenuhi target yang dibuatnya sendiri untuk mengumumkan hasil final Pemilu Legislatif secara nasional. Semula KPU menjadwalkan akan mengumumkan hasil Pemilu Legislatif antara 21-28 April 2004, tetapi baru dapat melakukannya pada 5 Mei 2004 atau bertepatan dengan batas akhir yang ditetapkan oleh undang-undang, yakni 30 hari setelah pemungutan suara dilakukan (Pasal 104 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD). Selain untuk mematuhi ketentuan undang-undang, tampaknya langkah ini ditempuh oleh KPU untuk mengantisipasi berbagai protes dan tanggapan terhadap proses penghitungan suara yang dilakukannya.⁹

Hasil Pemilu Legislatif

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengumumkan hasil Pemilu Legislatif secara nasional pada 5 Mei

⁹ Salah satu protes datang dari Forum Krisis Center (FKC) yang dibentuk oleh sejumlah tokoh partai politik, seperti Wiranto (Partai Golkar), Gus Dur, Alwi Shihab, dan Mahfud M.D. (PKB), Anis Matta (PKS), Samuel Koto (PAN), Laena Ma'arif dan Ade Daud Nasution (PBR), Yunus Yosfiah (PPP), Mochtar Pakpahan (PBSD), Moh. Jumhur dan Riky Sutarto (PSI), serta pimpinan LSM Indemo (*Indonesia Democracy Monitoring*) Adnan Buyung Nasution dan Hariman Sirgar, di Hotel Nikko, Jakarta, 8 April 2004. FKC antara lain menuntut agar KPU menghentikan penghitungan suara sementara dengan *Information Technology* (IT) yang sifatnya nasional. Alasannya, IT menimbulkan kebingungan masyarakat (*Republika*, 10 April 2004).

2004, baik untuk DPR dan DPD maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal yang paling menarik untuk disimak adalah hasil perolehan suara dan kursi DPR. Pertama, terjadi ketidaksinkronan antara persentase perolehan suara dan perolehan kursi untuk masing-masing partai politik peserta pemilu (lihat Tabel 1). Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan hasil Pemilu pada masa Orde Baru misalnya, di mana perolehan suara suatu partai politik peserta pemilu identik dengan perolehan kursi dari partai politik yang bersangkutan. Ketidaksinkronan hasil Pemilu 2004 wajar terjadi karena sistem yang dipergunakan juga berbeda. Terdapat partai politik yang persentase perolehan suaranya lebih kecil daripada persentase perolehan kursinya atau sebaliknya. Misalnya, perolehan suara Partai Golkar adalah 21,58 persen (24.480.757 suara) tetapi perolehan kursi sebesar 23,27 persen (128 kursi). Hal seperti itu juga dialami oleh PDI-P, PPP, Partai Demokrat, PKS, PAN dan PDS. Sebaliknya PKB yang perolehan suaranya sebesar 10,57 persen (11.989.564 suara) tetapi perolehan kursinya menurun menjadi 9,45 persen (52 kursi). Nasib yang sama harus diterima pulah oleh PBB, PBR, PKPB, PKPI, PDK, PNBK, dan sejumlah parpol lainnya.

Selain itu, terdapat parpol yang perolehan suaranya lebih tinggi daripada parpol lainnya tetapi mendapat kursi yang lebih sedikit atau bahkan tidak mendapat kursi sama sekali. Misalnya, PKB yang memper-

Tabel 1

PEROLEHAN JUMLAH SUARA DAN KURSI DPR PADA PEMILU 2004

No.	Nama Parpol	Suara	%	Kursi	%	MK*
1.	Partai Golkar	24.480.757	21,58	128	23,27	128
2.	PDI Perjuangan	21.026.629	18,53	109	19,82	109
3.	PKB	11.989.564	10,57	52	9,45	52
4.	PPP	9.248.764	8,15	58	10,55	58
5.	Partai Demokrat	8.455.225	7,45	57	10,36	55*
6.	PKS	8.325.020	7,34	45	8,18	45
7.	PAN	7.303.324	6,44	52	9,45	53*
8.	PBB	2.970.487	2,62	11	2,00	11
9.	PBR	2.764.998	2,44	13	2,36	14*
10.	PDS	2.414.254	2,13	12	2,18	13*
11.	PKPB	2.399.290	2,11	2	0,36	2
12.	PKPI	1.424.240	1,26	1	0,18	1
13.	PPDK	1.313.654	1,16	5	0,91	4*
14.	PNBK	1.230.455	1,08	1	0,18	0*
15.	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95	0	0,00	0
16.	PNI Marhaenisme	923.159	0,81	1	0,18	1
17.	PPNUI	895.610	0,79	0	0,00	0
18.	Partai Pelopor	878.932	0,77	2	0,36	3*
19.	PPDI	855.811	0,75	1	0,18	1
20.	Partai Merdeka	842.541	0,74	0	0,00	0
21.	PSI	679.296	0,60	0	0,00	0
22.	PIB	672.952	0,59	0	0,00	0
23.	PPD	657.916	0,58	0	0,00	0
24.	PBSD	636.397	0,56	0	0,00	0
Total		113.462.414	100	550	100	550

Sumber: Surat Keputusan KPU No. 44/2004 tentang Penetapan Hasil Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPD seperti dikutip oleh *Suara Pembaruan*, 6 Mei 2004.

* Perubahan perolehan kursi berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi (*Media Indonesia*, 19 Juni 2004).

oleh 11.989.564 suara hanya memperoleh 52 kursi, sementara PPP yang hanya mendapat 9.248.764 suara justru menangguk 58 kursi, dan Partai Demokrat yang hanya dengan 8.455.225 suara mendapat jatah 55 kursi. Selanjutnya, PDS yang memperoleh 2.414.254 suara berhak atas 13 kursi, sedangkan PKPB yang mendapat 2.399.290 suara (terdapat selisih hanya 14.964 suara dengan PDS) ha-

nya memperoleh dua kursi. Bahkan Partai Patriot Pancasila yang memperoleh 1.073.139 suara tidak mendapat kursi sama sekali, padahal Partai Pelopor yang hanya memperoleh 878.932 suara berhak atas tiga kursi.

Banyak di kalangan awam yang mempertanyakan mengapa kedua hal di atas dapat terjadi. Pertanyaan yang muncul itu sangat wajar karena me-

Tabel 2

**PERBANDINGAN PEROLEHAN SUARA DAN KURSI BEBERAPA PARTAI
PADA PEMILU 2004 DAN 1999**

No.	Nama Parpol	Suara			Kursi		
		2004	1999	%	2004	1999	%
1.	Partai Golkar	24.480.757	23.742.112	+3,11	128	120	+6,67
2.	PDI-P	21.026.629	35.706.618	-41,11	109	153	-28,76
3.	PKB	11.989.564	13.336.963	-2,60	52	51	+1,96
4.	PPP	9.248.764	11.330.387	-18,37	58	58	0
5.	PAN	7.303.324	7.528.936	-2,99	53	34	+55,88
6.	PBB	2.970.487	2.050.039	+44,90	11	13	-15,38

reka belum memahami mekanisme penghitungan dari suara elektoral menjadi kursi-kursi legislatif (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota). Dasar penghitungan kursi adalah bilangan pembagi pemilih (BPP atau kuota), yakni jumlah total suara sah dibagi jumlah kursi yang dialokasikan di sebuah daerah pemilihan. Partai yang mencapai angka BPP (kuota) atau kelipatannya langsung mendapatkan kursi. Jika di daerah pemilihan bersangkutan masih terdapat kursi yang tersisa, maka partai yang memiliki sisa suara terbanyak (berdasarkan peringkat) akan memperoleh kursi tersebut. Mengapa PAN (hanya dengan 7.303.324 suara) memperoleh kursi DPR sama dengan PKB (yang memiliki 11.989.564 suara)? Nilai kursi (BPP atau kuota) di daerah yang satu berbeda dengan daerah yang lain, terdapat kursi "mahal" (seperti di Jawa) dan kursi "murah" (luar Jawa). PAN diperkirakan memperoleh banyak kursi murah di berbagai daerah pemilihan di luar Jawa, baik yang mencapai angka BPP maupun dari kursi yang tersisa. Se-

mentara PKB lebih banyak mendulang kursi di Jawa, khususnya Jawa Timur yang nilai BPP atau kuotanya tinggi.

Kedua, jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 1999 maka hasil Pemilu Legislatif 2004 ditandai dengan turun naiknya perolehan suara dan kursi beberapa parpol (lihat Tabel 2). Terdapat satu partai yang perolehan suara dan kursinya menurun, yaitu PDI-P yang memperoleh 35.706.618 suara pada Pemilu 1999 menurun drastis menjadi 21.026.629 suara pada Pemilu 2004, sedangkan jumlah perolehan kursinya juga turun dari 153 kursi (1999) menjadi hanya 109 kursi (2004). Dua partai yang mengalami perolehan suara turun tetapi perolehan kursinya naik adalah PKB dan PAN. PKB yang memperoleh 13.336.963 suara pada Pemilu 1999 turun menjadi hanya 11.989.564 suara pada Pemilu 2004, tetapi perolehan kursinya justru naik satu kursi dari 51 kursi (1999) menjadi 52 kursi (2004). Demikian pula dengan PAN menurun dari 7.528.936 suara (1999) menjadi 7.303.324 suara

(2004), tetapi perolehan kursinya melonjak dari 34 kursi (1999) menjadi 53 kursi (2004). Perolehan suara menurun tetapi jumlah kursi tetap dialami oleh PPP, yakni penurunan dari 11.330.387 suara (1999) menjadi 9.248.764 suara (2004), tetapi perolehan kursinya tetap 58 kursi. Perolehan suara naik tetapi pendapatan kursi menurun menimpa PBB, yakni dari 2.050.039 suara (1999) naik menjadi 2.970.487 suara (2004) dan kursi turun dari 13 kursi (1999) menjadi 11 kursi (2004).

Satu-satunya partai yang mengalami kenaikan, baik dalam bentuk suara maupun kursi adalah Partai Golkar, yakni dari 23.742.112 suara (1999) menjadi 24.480.757 suara (2004). Demikian pula kursinya meningkat dari 120 kursi (1999) menjadi 128 kursi (2004). Keadaan ini mengukuhkan Partai Golkar sebagai partai yang memperoleh suara dan kursi terbanyak sekaligus sebagai pemenang Pemilu Legislatif 2004. Meski keluar sebagai pemenang, kekuatan Partai Golkar masih jauh dari cukup untuk menggolongkan program-programnya di parlemen. Untuk dapat menguasai parlemen, suatu partai harus memiliki minimal 276 kursi (sepertiga plus satu dari seluruh anggota DPR yang berjumlah 550 orang).

Ketiga, munculnya dua partai baru yang langsung masuk partai papan atas, yakni Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Partai Demokrat sebenarnya partai yang tidak diperhitungkan sebelumnya, tetapi dengan mengusung Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai calon presiden

(capres) maka partai ini pun melejit. SBY menjadi lambang "kaum tertindas" setelah ia dikucilkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dari kabinetnya. Hal ini merupakan pengulangan sejarah di mana dalam pemerintahan Soeharto, Megawati pernah juga mengalami pengucilan sehingga ia menjadi simbol "kaum tertindas" yang pada akhirnya mengantarkan dirinya menjadi Presiden. Sementara itu, PKS meskipun merupakan daur ulang dari Partai Keadilan (PK) menjadi salah satu partai yang lagi naik daun berkat solidnya partai tersebut dalam mencari dukungan. Strateginya sangat jitu yakni melalui kaderisasi dan mengangkat isu-isu reformasi, demokrasi, pemerintahan yang bersih (bebas dari korupsi, suap, dan *money politics*), peningkatan kesejahteraan rakyat, dan keadilan. Isu-isu tersebut sangat menarik bagi kalangan pemilih perkotaan yang *well informed, well educated*, kritis, dan menginginkan perubahan.¹⁰

Menurunnya perolehan suara dan kursi partai-partai tertentu, khususnya partai-partai yang berkuasa saat ini mengindikasikan ketidakpuasan rakyat atas kinerja mereka selama ini. Mencuatnya fenomena peningkatan dukungan untuk PKS dan Partai Demokrat

¹⁰ Kaderisasi dilakukan dengan menge-depankan logika satu orang harus membawa satu kawan dan para kader lebih banyak dari kalangan anak muda yang terpelajar dan aktivis kampus yang mempunyai semangat penyebar kebijakan dan mengajak orang lain. Lihat penjelasan Presiden Partai Keadilan Sejahtera, Hidayat Nur Wahid, dalam *Koran Tempo*, 10 April 2004.

memperkuat indikasi rasa kecewa rakyat tersebut. PKS dan Partai Demokrat menjadi pilihan alternatif karena menjanjikan perbaikan.¹¹ Sebaliknya peningkatan perolehan suara dan kursi Partai Golkar tidak sepenuhnya dapat dibaca sebagai pulihnya kepercayaan rakyat, karena partai ini masih dalam sorotan tajam masyarakat, yakni menjadi mesin politik Orde Baru yang menyebabkan keterpurukan Indonesia, dan Ketua Umumnya ketika itu sedang menjadi tersangka dalam tindak pidana korupsi. Sangat boleh jadi tambahan perolehan suara Partai Golkar didapat dari pemilih yang bingung dalam menentukan pilihannya.

Keempat, berdasarkan *electoral threshold*¹² maka terdapat tujuh partai yang lolos untuk mengikuti Pemilu 2009, yakni Partai Golkar, PDI-P, PPP, PKB, Partai Demokrat, PAN, dan PKS. Kenyataan ini menggambarkan bahwa masyarakat Indonesia tetap terfragmentasi secara politik atau hampir sama

¹¹ Lihat misalnya pendapat pakar politik Universitas Padjadjaran, Samugyo Ibnuredjo, dalam *Suara Karya*, 12 April 2004.

¹² Menurut Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus: (a) memperoleh sekurang-kurangnya tiga persen dari jumlah kursi DPR; (b) memperoleh sekurang-kurangnya empat persen dari jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau (c) memperoleh sekurang-kurangnya empat persen dari jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

dengan hasil Pemilu 1999. Namun jika dibandingkan dengan Pemilu 1955 (suara tersebar hanya di empat partai, yaitu Partai Nasional Indonesia, Masyumi, Nahdlatul Ulama, dan Partai Komunis Indonesia) maka masyarakat Indonesia menjadi jauh lebih terfragmentasi secara politik. Meluasnya fragmentasi politik berdampak negatif bagi politik di Indonesia karena melemahnya proses konsolidasi demokrasi lantaran tidak adanya kekuatan politik mayoritas di legislatif. Siapapun yang menjadi presiden terpilih akan kesulitan menjalankan tugas.¹³ Kecuali presiden terpilih berhasil membentuk suatu koalisi yang solid dan berjumlah separuh plus satu dari jumlah anggota DPR.

Kelima, keputusan KPU tentang penetapan hasil final Pemilu Legislatif 2004 secara nasional tidak serta merata diterima oleh peserta pemilu, baik partai politik (untuk DPR dan DPRD) maupun perorangan (untuk DPD). Terdapat sekitar 237 sengketa pemilu yang diajukan 23 partai politik peserta pemilu dan 21 kasus yang merupakan permohonan 21 calon anggota DPD, yang seluruhnya sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Putusan MK tersebut menyebabkan perubahan terhadap hasil pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU, empat di antaranya menyangkut perolehan kursi DPR. Pergeseran perolehan kursi DPR

¹³ Baca misalnya pendapat pengamat politik Indonesia dari Ohio State University, William Liddle dan Koordinator Gerakan Jalan Lurus, Sulastomo dalam harian *Kompas*, 3 April 2004.

tersebut meliputi PDS, Partai Pelopor, PAN, dan PBR (masing-masing memperoleh tambahan satu kursi), sementara PPDK dan PNBK kehilangan masing-masing satu kursi, serta Partai Demokrat kehilangan dua kursi (lihat Tabel 1). Oleh karena putusan MK bersifat final, maka tidak dapat diganggu gugat dan upaya hukum lain sudah tertutup.

Tanggapan terhadap Pemilu dan Hasilnya

Berbagai cara dilakukan oleh berbagai kalangan untuk menyikapi Pemilu 2004. Mereka yang kecewa melakukan protes atau bahkan upaya hukum, tetapi banyak kelompok lain yang dapat menerima apa adanya. Salah satu kelompok yang merasa kecewa adalah kelompok yang mengaku sebagai Aliansi 19 Partai Politik untuk Keselamatan Bangsa, yang antara lain menyatakan menolak hasil Pemilu 2004 karena banyak bukti pelanggaran dan kecurangan yang telah dikumpulkan sejak proses awal pemilu hingga peng-

hitungan hasil pemilu.¹⁴ Di satu sisi, Aliansi ini mendapat kecaman dari berbagai pihak karena: *Pertama*, pernyataan penolakan tersebut sebagai ungkapan psikologis kepanikan dan ketidaksiapan sejumlah elite politik untuk "kehilangan" kekuasaan melalui mekanisme demokratis.¹⁵ *Kedua*, pernyataan tersebut dapat meresahkan dan membingungkan masyarakat.¹⁶ *Ketiga*, para penggagas penolakan tersebut tidak menguasai undang-undang sehingga pernyataan penolakan tersebut disampaikan sebelum diumumkannya hasil final Pemilu Legislatif 2004. Jika tidak puas dengan hasil pemilu seharusnya diselesaikan secara demokratis,

partai, juga bergabung Adnan Buyung Nasution dan Hariman Siregar (keduanya dari *Indonesia Democracy Monitoring*) dan Nugroho Jayusman dari Aliansi Penyelamat Indonesia. Namun sejumlah pengurus partai, seperti Ketua dan Wakil Sekjen Partai Demokrat (Sys N.S. dan Max Sopacoa), Ketua Umum PNBK Eros Djarot, Wakil Ketua Umum DPP-PPP Alimarwan Hanan, dan Wakil Ketua Umum DPP-PKB Mahfud M.D., menyatakan terkejut karena belum ada keputusan partai untuk menolak Pemilu, *Kompas*, 11 April 2004.

¹⁴ Ke-19 parpol tersebut adalah Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Merdeka, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB), Partai Pelopor, Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Demokrat, PNI Marhaenisme, Partai Patriot, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), dan Partai Damai Sejahtera (PDS). Selain orang-orang

¹⁵ Disampaikan oleh sejumlah ekspresi bangsa dari sejumlah kalangan, agama, dan generasi, di Gedung Pusat Muhammadiyah, Jakarta, peneliti dari CSIS Indra J. Piliang (*Kompas*, 12 April 2004), serta Wasekjen DPP Partai Golkar Rully Chaerul Azwar (*Suara Karya*, 12 April 2004).

¹⁶ Dikemukakan antara lain oleh Ketua KPU, Nazaruddin Sjamsuddin, Masyarakat Profesional Madani (MPM), dan Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilu Untuk Rakyat (JPPR) Gunawan Hidayat (*Suara Pembaruan*, 12 April 2004), serta pengasuh Pesantren Daarut Tauhiid Bandung, K.H. Abdullah Gymnastiar (*Republika*, 12 April 2004).

yakni melalui jalur hukum ke Mahkamah Konstitusi.¹⁷ Namun di sisi yang lain, pernyataan aliansi ini dinilai sebagai hal yang biasa dan bahkan positif, karena: Pertama, manuver aliansi ini belum dapat dikatakan serius, tetapi hanya perang psikologis (*psy war*) politik sebagai upaya menaikkan *bargaining position* dalam percaturan pemilu presiden.¹⁸ Kedua, gerakan ini merupakan *freedom exercise* yang menjadi bagian penting dari demokrasi karena dapat melahirkan efek pengawasan dan pengendalian.¹⁹

Penolakan hasil pemilu oleh Aliansi 19 partai politik tersebut ternyata berimbang ke daerah, antara lain dilakukan oleh puluhan mahasiswa Uni-

versitas Negeri Makasar (UNM),²⁰ lima partai politik di Surabaya,²¹ 21 partai politik di Kabupaten Aceh Tenggara, 15 parpol yang tergabung dalam Forum Komunikasi Partai Politik Penegak Kebenaran Hasil Pemilu 2004 di Kota Kupang, NTT, 14 parpol di Kecamatan Dolo, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah, 14 partai politik di Pekanbaru, Riau, dan 17 partai politik di Kabupaten Sorong, Papua,²² serta masih banyak lagi yang lainnya. Pada umumnya mereka menolak hasil pemungutan suara di daerah masing-masing karena dinilai terjadi banyak kecurangan dan menuntut pemilihan umum ulang. Penolakan yang terjadi di daerah-daerah tertentu dapat dikatakan sangat realistik dan dapat diterima sepanjang dapat dibuktikan alasan-alasan penolakannya. Ma-

¹⁷ Pendapat ini antara lain diberikan oleh fungisionaris Partai Golkar Anthony Z. Abidin, pengamat pemilu independen CETRO Hadar N. Gumay (*Suara Pembaruan*, 12 April 2004), kuasa hukum KPU Amir Syamsuddin (*Kompas*, 12 April 2004), Capres Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono dan anggota KPU Hamid Awaluddin (*Suara Karya*, 12 April 2004), serta Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie (*Media Indonesia*, 12 April 2004).

¹⁸ Simak pendapat pengamat politik dari Lembaga Survey Indonesia, M. Qodari, dalam *Bisnis Indonesia*, 12 April 2004.

¹⁹ Diungkapkan oleh Rektor Universitas Paramadina Mulya, Nurcholish Madjid, dalam acara peluncuran buku "Membangun Kembali Indonesia" di Jakarta (*Suara Pembaruan*, 23 April 2004).

²⁰ Puluhan mahasiswa UNM melakukan unjuk rasa sambil membagikan selebaran kepada pengguna jalan yang intinya tidak mempercayai apa pun hasil Pemilu 2004, tujuh mahasiswa di antaranya ditangkap polisi. Lihat *Koran Tempo*, 6 April 2004.

²¹ Kelima parpol tersebut adalah PKS, PKPB, PSI, PBR, dan Partai Patriot Pancasila yang menyatakan dukungan terhadap pernyataan Aliansi 19 Parpol di Jakarta (*Suara Pembaruan*, 12 April 2004).

²² Ke-21 partai politik di Kabupaten Aceh Tenggara tersebut adalah PNI Marhaenisme, PBS, PBB, Partai Merdeka, PPP, PDK, PIB, PNBK, PKPI, PPDI, PNUI, PAN, PKPB, PKB, PKS, PBR, PDI-P, PDS, PSI, PPD, dan Partai Pelopor. Sedangkan 15 parpol di Kupang adalah PDI-P, Partai Demokrat, PDS, PDK, PAN, PKS, PPDI, PKPI, Partai Patriot Pancasila, PKB, PPP, Partai Pelopor, PKPB, dan PNI Marhaenisme. Sementara 14 parpol di Kecamatan Dolo, Kabupaten Donggala adalah PKS, PDI-P, Partai Demokrat, PPP, PSI, Partai Pelopor, PKB, PBS, PKPI, PNUI, PIB, PBB, PNI Marhaenisme, dan PNBK. Kemudian di antara 14 parpol di Pekanbaru adalah PNBK, PBS, PIB, dan PBB. Di antara 17 parpol di Kabupaten Sorong adalah PDI-P dan PPP. Lihat *Media Indonesia*, 12 April 2004.

salahnya pun bersifat kasuistik dan spesifik sehingga penyelesaiannya juga dapat lebih sederhana dengan meluruskan kembali di mana terjadinya ketidakberesan tersebut. Apakah persoalan itu cukup ditangani oleh Panwaslu atau KPU (sesuai tingkatan masing-masing), atau dilanjutkan ke aparat kepolisian, atau bahkan Mahkamah Konstitusi. Penolakan hasil pemilu oleh Aliansi 19 parpol di Jakarta dan tuntutan pengulangan pemungutan suara secara nasional tentu tidak proporsional hanya karena terjadinya kasus di beberapa daerah.

Bagi pihak-pihak yang menyadari bahwa setiap persoalan harus diselesaikan secara demokratis, maka mereka mengajukan keberatan terhadap hasil Pemilu 2004 melalui jalur hukum, yakni dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Gugatan dilakukan oleh partai politik peserta pemilu atau perorangan untuk calon anggota DPD (Pasal 74 ayat 1 huruf a dan c UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Salah satu dari 21 perkara yang diajukan oleh calon anggota DPD dan sudah divonis MK adalah sengketa calon anggota DPD Jawa Tengah yang diajukan oleh Dahlan Rais dan K.H. Achmad Chalwani, yang pada akhirnya dimentangkan oleh K.H. Achmad Chalwa-

ni.²³ Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, karena itu setiap pihak yang berperkara harus menerima putusan tersebut. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi telah mulai berfungsi sebagai pemutus perselisihan hasil pemilihan umum.

PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat pada Pemilu 2004 merupakan hal baru bagi bangsa Indonesia.²⁴ Selama ini, rakyat mewakilkan haknya itu kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).²⁵ Meski demikian, persoalan pemilihan langsung oleh rakyat bukan lagi menjadi hal yang menarik. Fokus perhatian masyarakat justru tertuju pada proses pembentukan pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) yang akan berkompetisi

yang telah diputus adalah perkara yang diajukan oleh Kemala Motik (DKI), Budi Putra (Sumatera Barat), Steven Kusuma Negara, Ruslan Wijaya, dan K.H. Thohlon A. Rauf (ketiganya dari Sumatera Selatan), Arman Arfah dan Nurhayati Aziz (Sulawesi Selatan), M. Syamlan (Bengkulu), Walid Syaikhun (Jawa Barat), Ace Suhaedi Madsupi (Banten), dan Jufri Liputo (Gorontalo). Periksa Majalah *Forum Keadilan*, No. 07, 13 Juni 2004.

²⁴ Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 (Perubahan Ketiga) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

²⁵ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

²³ Semula Dahlan Rais menempati urutan keempat dengan memperoleh 894.271 suara, tetapi setelah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi, perolehan suaranya menjadi 880.774 suara dan menempati urutan kelima di bawah K.H. Achmad Chalwani. Sebelas perkara calon anggota DPD lainnya

pada 5 Juli 2004. Proses pencalonan cukup menarik, persandingan capres dan cawapres juga sangat unik, bahkan membingungkan.

Pada awalnya, sedikitnya terdapat enam pasangan capres dan cawapres yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Keenam pasangan tersebut adalah: (a) pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid yang diusulkan oleh Partai Golkar; (b) pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi oleh PDI-P; (c) pasangan Amien Rais dan Siswono Yudhohusodo dari PAN; (d) pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dari Partai Demokrat; (e) pasangan Hamzah Haz dan Agum Gumelar dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP); dan (f) pasangan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Marwah Daud Ibrahim dari Partai Kebangkitan Bangsa. Namun pasangan yang terakhir (Gus Dur dan Marwah) dinyatakan gugur oleh KPU karena tidak memenuhi persyaratan, sehingga hanya lima pasangan capres dan cawapres yang berhak mengikuti Pemilu 2004.

Persyaratan yang diperkirakan mengganjal pasangan Gus Dur dan Marwah Daud Ibrahim adalah ketentuan Pasal 6 huruf d UU Nomor 23 Tahun 2003 yang menyatakan: "mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden". Ketentuan ini memang tidak jelas betul, sementara penjelasannya hanya mengatakan cukup jelas, sehingga dapat menim-

bulkan polemik. Di satu sisi, terdapat pihak-pihak yang menafsirkan "mampu secara rohani dan jasmani" tersebut identik atau berkaitan erat dengan masalah kesehatan. Di sisi yang lain, terdapat kalangan yang menafsirkan perihal "mampu secara rohani dan jasmani" tidak berkaitan dengan masalah kesehatan capres dan cawapres. Presiden adalah jabatan politik dan syarat utama jabatan politik adalah dukungan politik. Jadi kualifikasi kesehatan capres/cawapres tidak dilihat dari pendekatan fisik, tetapi dari segi kapabilitas kepemimpinan. Oleh karena itu, KPU berusaha mengantisipasi persoalan tersebut melalui kerja sama dengan Ikatan Dokter Indonesia (IDI) untuk membantu menerjemahkan makna "mampu secara rohani dan jasmani" tersebut.²⁶

Berdasarkan masukan IDI, KPU kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 31 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Kemampuan Rohani dan Jasmani Calon Presiden

²⁶Dalam *draft* yang diajukan IDI, apakah capres/cawapres memenuhi syarat atau tidak akan ditentukan oleh ditemukan atau tidaknya disabilitas pada capres/cawapres yang bersangkutan. Disabilitas dirumuskan dalam dua kelompok, yakni: *Pertama*, disabilitas dalam kesehatan jiwa seperti mengidap psikosis (gangguan skizofrenia dan psikotik akut), neurosa berat, retardasi mental, gangguan intelektual lain, dan gangguan kepribadian. *Kedua*, disabilitas dalam kesehatan jasmani yang meliputi sistem saraf, jantung dan pembuluh darah, pernafasan, penglihatan, telinga hidung tenggorokan (THT), hati dan pencernaan, urogenital (ginjal dan saluran kemih), muskuloskeletal, serta kanker yang tidak dapat disembuhkan dan mengganggu kinerja. Lihat *Kompas*, 16 April 2004.

dan Wakil Presiden. Dalam salah satu klausul SK KPU tersebut ditentukan bahwa capres atau cawapres memenuhi syarat apabila tidak ditemukan disabilitas dalam kesehatan jasmani, termasuk di dalamnya perihal penglihatan. Berdasarkan ketentuan ini dapat dipastikan Gus Dur tidak akan lolos, maka PKB kemudian meminta fatwa ke Mahkamah Konstitusi (MK), tetapi ditolak karena MK berpendapat bahwa pihaknya tidak berwenang mengeluarkan fatwa atas SK KPU.²⁷ Gagal di MK, Gus Dur bersama PKB mengajukan uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung (MA), bukan hanya terhadap SK KPU No. 31/2004 tetapi juga terhadap SK KPU No. 26/2004 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan Capres dan Cawapres. Namun MA pun menolak permohonan uji materiil (*judicial review*) tersebut. Gus Dur pun mundur sebagai capres PKB dan tidak menunjuk pengganti.²⁸

Mencermati pasangan capres dan cawapres yang telah memenuhi syarat dalam Pemilu Presiden 2004 ternyata masih terikat pada paradigma lama, artinya menggunakan isu-isu primordial untuk menarik dukungan. Paling tidak terdapat tiga pola pasangan, yakni: *Pertama*, pasangan sipil-militer yang terlihat pada pasangan Wiranto-

Salahuddin Wahid, Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar. *Kedua*, pasangan nasionalis-religius seperti yang terlihat pada pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi, Amien Rais-Siswono Yudhohusodo, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar. *Ketiga*, pasangan Jawa-luar Jawa seperti pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla dan Hamzah Haz-Agum Gumelar. Dari kelima pasangan capres dan cawapres, pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar yang memenuhi ketiga pola, yaitu sipil-militer, nasionalis-religius, dan Jawa-luar Jawa. Namun apakah pola-pola seperti itu masih mampu menarik dukungan pemilih sehingga patut dipertahankan tetap menjadi pertanyaan. Kiranya sudah saatnya bangsa Indonesia menentukan pilihan berdasarkan program yang diajukan oleh capres dan cawapres, terlepas dari unsur-unsur agama dan suku atau etnis.

Jika menilik dari latar belakang dari pasangan-pasangan tersebut, terdapat satu pasangan yang menarik sekaligus unik yakni pasangan Wiranto-Salahuddin Wahid. Wiranto berlatar belakang militer yang ketika menjabat sebagai Panglima ABRI diduga melakukan pelanggaran HAM berat, khususnya dalam kasus Trisakti, Semangi, kerusuhan Mei 1998, dan Timor Timur (Timtim). Sedangkan Salahuddin Wahid adalah anggota Komnas HAM. Bagaimana pasangan ini akan dapat kompak atau sejalan dalam menyikapi persoalan-persoalan HAM, terutama yang terjadi di masa lalu di mana duga Wiranto terlibat?

²⁷ Selain itu, uji materiil (*judicial review*) terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, termasuk SK KPU merupakan wewenang Mahkamah Agung (MA), *Koran Tempo*, 23 April 2004.

²⁸ Meski MA telah menolak uji materiil yang diajukannya, Gus Dur masih berharap Ketua MA Bagir Manan menganulir putusan itu (*Media Indonesia*, 1 Mei 2004).

Selain itu, tampilnya tiga mantan jenderal sebagai capres dan cawapres menyisakan kegundahan di sebagian kalangan masyarakat yang mengkhawatirkan kembalinya militerisme di Indonesia. Isu militerisme pun bergulir dan pada saat yang bersamaan muncul gerakan anti-militer yang diprakarsai para aktivis dan mahasiswa di berbagai daerah. Mereka melakukan aksi demonstrasi, orasi, dan membentuk opini publik agar masyarakat menolak militerisme. Gerakan para aktivis dan mahasiswa ini tentu membuat TNI menjadi gelisah karena menjadi sasaran tembak meski tidak pernah mencalonkan (mantan) anggota TNI, menjadi Capres atau Cawapres. Oleh karena itu, Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto berkali-kali menegaskan bahwa netralitas TNI pada pemilu presiden tidak dapat ditawar-tawar dan tampilnya capres dan cawapres dari pensiunan TNI tidak mewakili lembaga TNI.²⁹

²⁹ Panglima TNI bahkan akan mengambil tindakan tegas bila terdapat anggota TNI yang tidak menjaga dan mematuhi netralitas TNI (*Suara Karya*, 6 Mei 2004). Pernyataan yang sama diungkapkan kembali ketika Panglima TNI memberikan pengarahan kepada seluruh jajaran Panglima Komando Utama (Pangkotama) TNI di Jakarta, bahkan disertai lima larangan kepada anggota TNI, yaitu: *Pertama*, menggunakan satuan atau perorangan dan fasilitas TNI untuk kegiatan pemilihan umum; *kedua*, menggunakan satuan atau perorangan TNI untuk membantu kandidat selama kampanye; *ketiga*, berkomentar dan berdiskusi tentang kontestan, baik sesama prajurit, keluarga, maupun masyarakat; *keempat*, menyimpan atau menempel atribut kontestan di lingkungan TNI; *kelima*, menyambut atau mengantar kontestan (*Kompas*, 1 Juni 2004).

Bagi pihak yang lain, tampilnya mantan jenderal sebagai capres dan cawapres bukan bentuk militerisasi karena tidak memenangkan posisinya melalui upaya, gerakan, atau konspirasi militer. Mereka berpeluang menjadi presiden karena pemerintahan Megawati Soekarnoputri (dan Gus Dur) gagal, sehingga rakyat kecewa dan menginginkan pemimpin baru.³⁰ Selain itu, naiknya figur militer dalam bursa pemilihan presiden tidak akan mengembalikan Indonesia ke dalam percaturan politik era Orde Baru yang sangat otoriter dan sentralistik. Sebab seluruh komponen bangsa, termasuk TNI, telah sepakat untuk menjalankan sistem desentralisasi.³¹ Meski demikian, capres dan cawapres yang berasal dari militer perlu memberikan penjelasan kepada masyarakat luas mengenai masalah, posisi, dan peran mereka ketika Orde Baru berkuasa. Hal ini penting untuk menjawab kekhawatiran sementara pihak yang menjadi korban di masa Orde Baru, pendidikan politik bagi rakyat sehingga lebih rasional dalam menetapkan pilihannya, dan untuk kepentingan kandidat sendiri.³²

³⁰ Pendapat ini dikemukakan oleh guru besar ekonomi-politik dari Northwestern University, AS, Jeffrey Winters (*Suara Karya*, 5 Juni 2004).

³¹ Pengamat politik dari Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta, Bachtiar Effendi (*Suara Karya*, 22 April 2004).

³² Seperti diungkapkan oleh peneliti dan pengamat militer dari CSIS Jakarta, Edy Prasetyono, di Surabaya (*Kompas*, 22 April 2004).

BEBERAPA PERSOALAN HUKUM DI DAERAH

Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

Presiden Megawati Soekarnoputri melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 memberlakukan status darurat sipil selama enam bulan terhitung mulai tanggal 19 Mei 2004 untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Dengan demikian, status darurat militer di Aceh yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tertanggal 18 Mei 2003 untuk enam bulan dan diperpanjang lagi melalui sidang kabinet tanggal 16 Nopember 2003 telah berakhir pada 19 Mei 2004. Dengan status darurat sipil, Pengguna Darurat Sipil Daerah dipegang Gubernur NAD, Abdullah Puteh. Namun peralihan status darurat militer menjadi darurat sipil di Provinsi NAD diwarnai oleh isu-isu yang kurang sedap terhadap Gubernur NAD, Abdullah Puteh, yakni diduga telah melakukan tindak pidana korupsi oleh Pengguna Darurat Militer Daerah (PDMD) NAD.³³

Dugaan korupsi yang melibatkan dirinya itu menempatkan Abdullah Puteh dalam posisi yang sulit. Misalnya, secara politik dia telah kehilangan atau setidak-tidaknya mengurangi kredibilitasnya sebagai Pengguna Darurat Sipil Daerah (PDSD) dan menurunkan kepercayaan masyarakat. Mengetahui kelemahan posisi Gubernur NAD tersebut, Presiden dalam Kepres pemberlakukan status darurat sipil juga membentuk Tim Asistensi yang bertugas melakukan asistensi dan *monitoring* terhadap kerja gubernur sebagai PDSD. PDSD wajib menuruti petunjuk dan perintah yang diberikan Presiden sebagai Pengguna Darurat Sipil Pusat (PDSP), dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menko Polkam sebagai Ketua Badan Pelaksana Harian PDSP. PDSD tidak boleh mengambil kebijakan tanpa perstujuan dan konsultasi dengan PDSP.

Meski solusi politik telah didapat, kini giliran kasus hukumnya yang memerlukan penyelesaian dengan segera. Jika tidak demikian maka akan menimbulkan berbagai pertanyaan. Pertama, masyarakat pasti ingin mengetahui sejauh mana kebenaran tuduhan korupsi yang dialamatkan kepada Abdullah Puteh. Artinya masyarakat masih menunggu kepastian apakah Ab-

³³ Paling tidak terdapat dua tindak pidana korupsi yang diduga melibatkan Abdullah Puteh; yakni: pertama, dalam kasus pembelian sebuah pesawat helikopter buatan Rusia seharga US\$1,2 juta atau setara dengan Rp. 12,5 miliar saat itu. Padahal untuk helikopter yang sama, TNI Angkatan Laut hanya mengeluarkan US\$350.000. Jadi terdapat penggelembungan nilai pembelian. Uang yang dipakai untuk membeli helikopter tersebut diambil dari pajak penghasilan (PPh) atas perintah Gubernur Abdullah Puteh dengan Nomor KU 973/3339 tanggal 17 Juli 2001 (*Republika*, 12 April 2004). Kedua, dalam kasus proyek pengadaan mesin listrik senilai

Rp. 30 miliar. Menurut pengakuan Kepala Dinas Perhubungan Aceh, Usman Budiman, ia meminjam dana tersebut kepada kontraktor pengadaan mesin listrik William Taylor setelah mendapat instruksi langsung dari Gubernur Aceh, Abdullah Puteh. Namun dana tersebut dipergunakan untuk operasional perusahaan penerbangan Seulawah NAD Air (*Koran Tempo*, 23 April 2004).

dullah Puteh benar-benar bersalah atau tidak. Oleh karena itu aparat hukum terkait agar selekas mungkin mengambil tindakan-tindakan untuk menuntaskan kasus tersebut. Jika Abdullah Puteh akhirnya dinyatakan bersalah oleh pengadilan maka sudah se-pantasnya ia ditindak sesuai hukum, termasuk menurunkannya dari jabatan Gubernur NAD sekaligus PDSD. *Kedua*, tuduhan tindak pidana korupsi terhadap Abdullah Puteh diungkap oleh TNI yang dalam hal ini diwakili oleh Pengusa Darurat Militer Daerah (PDMD) Nanggroe Aceh Darussalam. Jika pada akhirnya Abdullah Puteh dinyatakan tidak bersalah oleh pengadilan, maka TNI akan dianggap mengada-ada. TNI akan dinilai hanya berkeinginan untuk mempertahankan posisinya sebagai PDMD, karena mengapa baru sekarang PDMD membuka kasus-kasus yang sebenarnya terjadi cukup lama, bahkan sebelum diberlakukannya status darurat militer di NAD. Selain itu, PDMD bukanlah institusi yang berwenang menangani tindak pidana korupsi.³⁴ *Ketiga*, mengapa apa-

rat hukum terkait di NAD begitu lambat bertindak terhadap kasus-kasus tersebut. Kondisi ini menggarisbawahi bahwa kasus-kasus korupsi di Tanah Air paling sulit untuk diberantas akibat tidak profesionalnya institusi hukum di Indonesia.

Kasus Abu Bakar Ba'asyir

Bentrokan terjadi antara massa yang hendak menyambut pembebasan Amir Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Abu Bakar Ba'asyir, dan polisi di rumah tahanan (Rutan) Salemba. Kejadian itu berawal ketika polisi berupaya untuk mengosongkan halaman rutan yang dipenuhi oleh massa yang menghalangi petugas yang hendak memindahkan Ba'asyir ke Mabes Polri. Karena upaya persuasif tidak berhasil, polisi akhirnya menembakkan meriam air ke hadapan massa. Pendukung Ba'asyir membala dengan lemparan batu, sehingga terjadilah bentrokan yang berlangsung sekitar satu jam. Akibatnya, 61 anggota polisi dan puluhan lainnya di pihak massa MMI menderita luka-luka. Selain itu, 42 orang simpatisan Ba'asyir ditahan karena mengganggu ketertiban, melakukan perusakan, dan membawa senjata tajam (*Suara Karya*, 1 Mei 2004).

³⁴ Seperti apa yang dikemukakan oleh pakar hukum pidana Muladi bahwa pemberantasan korupsi harus didukung tetapi dilakukan secara proporsional dan institusional. PDMD tidak berwenang menangani kasus korupsi dan karenanya tidak berwenang menahan orang dalam kasus korupsi. Bila PDMD tetap menangkap dan memeriksa sipil melalui instrumen militer, dikhawatirkan tindakan itu dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat. PDMD harus menyerahkan kasus itu kepada instansi yang berwenang, yakni kepolisian, kejaksaan, atau Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) (*Media Indonesia*, 23 April 2004).

Dalam kasus ini terdapat dua kepentingan yang berbeda yang tidak di kelola dengan baik sehingga menimbulkan benturan. Para pihak bersikeras merasa diri benar dan lebih menge depangkan kekuatan ketimbang dialog. Bentrokan tidak akan terjadi jika masing-masing dapat secara tepat mempo-

sisikan diri, artinya dalam pencapaian kepentingan dan tujuan dilandasi oleh tindakan yang benar berdasarkan hukum. Tindakan massa sebenarnya sah-sah saja ketika ingin menyambut pembebasan Ba'asyir, tetapi tindakan tersebut menjadi tidak sah karena sudah termasuk melawan petugas yang sedang menjalankan tugas. Meski di antara keduanya terdapat tindakan kekerasan, namun memiliki nuansa yang berbeda karena yang satu adalah anarki dan yang lainnya adalah untuk melaksanakan hukum. Persoalan apakah tindakan polisi untuk menangkap kembali Ba'asyir merupakan pesanan dari negara lain, itu merupakan masalah lain dan perlu dibuktikan. Jadi dalam negara hukum atau *rechtstaats*, semua tindakan hendaknya berlandaskan hukum, bukan berdasarkan kekuatan (*power*) seperti mengerahkan massa.

Pelanggaran HAM di Makasar

Sejarah cenderung terulang kembali dan salah satu dari padanya adalah peristiwa pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang dilakukan aparat keamanan. Korban pelanggaran HAM kali ini menimpa mahasiswa Universitas Muslim Indonesia (UMI) di Makasar. Peristiwa tersebut bermula dari aksi unjuk rasa mahasiswa dan masyarakat yang tergabung dalam Front Perlawanan terhadap Militer di kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sulawesi Selatan. Ketika massa hendak membakar atribut militer, di antaranya berbentuk boneka, aparat kepolisian membubarkan massa dan menahan 26

pengunjuk rasa. Informasi penangkapan ini diterima mahasiswa UMI yang dalam waktu bersamaan sedang berunjuk rasa di kampus mereka untuk mengecam penahanan pemimpin Majelis Mujahidin Indonesia, Abu Bakar Ba'asyir.

Kemudian aksi mahasiswa UMI dibagi dua, di pintu II kampus, mahasiswa tetap mengecam penahanan Ba'asyir, sedangkan di pintu I, aksi mereka berubah menjadi aksi solidaritas yang meminta pembebasan 26 rekan mereka yang ditahan. Di tengah orasi solidaritas ini, sejumlah mahasiswa menyandera seorang anggota perintis Polwiltabes Makassar, Briptu Sudirman. Bukan hanya itu, puluhan mahasiswa juga mengeroyok seorang polisi yang tengah mengatur arus lalu lintas di depan gerbang kampus. Tak lama setelah penyanderaan anggota kepolisian itu, sejumlah anggota kepolisian dari Polres Makasar Timur tiba di kampus UMI dan meminta agar polisi yang disandera dibebaskan. Namun tiba-tiba terjadi keributan dan kekacauan saling lempar batu antara mahasiswa dan polisi. Pada saat itulah sebagian anggota kepolisian menyerbu ke dalam kampus sambil melepaskan tembakan. Polisi terus memburu mahasiswa hingga ke ruang-ruang kuliah lalu memukuli, bahkan menembaknya. Sebanyak 61 orang luka-luka terkena pukulan dan tembakan aparat kepolisian (*Kompas*, 2 Mei 2004).

Dalam kasus ini, kedua pihak (polisi dan pengunjuk rasa) melakukan kesalahan yang mendasar. Polisi seba-

gai aparat keamanan telah bertindak di luar batas wewenang yang diberi oleh undang-undang. Bukan karena persoalan masuk kampus, melainkan karena menganiaya atau memukuli para mahasiswa yang telah tidak berdaya. Sebagai aparat keamanan, polisi wajib melindungi setiap warga negara, termasuk orang yang diduga telah melakukan tindak pidana sekalipun. Meski sebelumnya para mahasiswa melakukan perlawanan terhadap polisi, tetapi begitu mereka menyerah dan tidak berdaya maka mereka berhak mendapat perlindungan hukum dan keamanan. Aparat keamanan tidak boleh emosi dan tidak terkontrol meski sedang melakukan tugas. Tindakan tegas yang dilakukan Polri terhadap anak buahnya yang lalai dan tidak profesional patut diberikan apresiasi yang tinggi.

Sebaliknya sebagai warga negara, para pengunjuk rasa boleh melakukan demonstrasi asalkan sesuai dengan peraturan, seperti telah melakukan ijin atau pemberitahuan terlebih dahulu kepada aparat keamanan, tidak mengganggu ketertiban umum, dan tindakan kriminal lainnya. Sebab hal itu merupakan hak asasi warga negara dalam menyampaikan pendapat dan dilindungi dalam negara demokratis. Persoalannya adalah ketika berdemonstrasi, para mahasiswa menyerang seorang polisi dan menggeroyok seorang polisi lainnya. Tindakan tersebut tidak dapat ditolerir karena merupakan tindakan kriminal dan harus ditindak sesuai hukum yang berlaku. Apakah pihak UMI juga bersedia se-

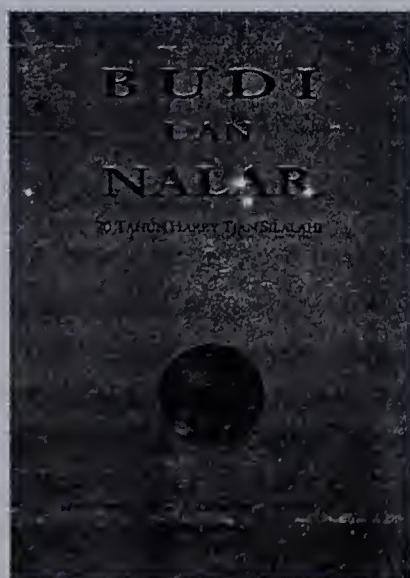
cara sportif menyerahkan para mahasiswa yang telah melakukan penyerangan dan penggeroyokan terhadap anggota kepolisian tersebut.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 harus diakui memiliki kelebihan dan kekurangan. Di satu sisi, pemilu dapat berjalan dengan aman dan tertib, sehingga minimal dapat dikatakan mulai bertumbuhnya kesadaran bahwa demokrasi selayaknya dilaksanakan secara damai tanpa kekerasan. Sementara di sisi yang lain, perlu berbagai pembenahan dalam intern pelaksana pemilu, khususnya KPU agar di masa mendatang semua tahapan pemilu sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Kedua, meski telah lebih maju dari sebelumnya, sistem pemilu perlu terus dibenahi agar tidak menimbulkan *multi-interpreted* yang mengakibatkan polemik dan kebingungan, baik bagi masyarakat luas maupun partai politik. Misalnya, sistem pencoblosan, sebaiknya surat suara yang sah hanya surat suara yang dicoblos tanda gambar parpol dan salah satu nama calon. Dengan demikian sistem proporsional dengan daftar terbuka dapat dilaksanakan sesuai dengan maksudnya. Demikian pula persyaratan capres dan cawapres, khususnya menyangkut makna "mampu secara rohani dan jasmani" agar diperjelas baik di tingkat konstitusi maupun undang-undang.

Ketiga, meski belum maju benar tetapi pendidikan politik sudah berjalan, dan ini dapat dilihat dari semakin rasionalnya pemilih dalam menentukan pilihannya. Mereka tidak akan mau memilih partai atau caleg yang selama ini tidak membela kepentingan mereka. Keempat, ketidakpuasan terhadap hasil pemilu hendaknya disampaikan dan diselesaikan menurut mekanisme yang telah disepakati, sehingga menang atau kalah tetap tampak elegan, itulah de-

mokrasi. Kelima, cara-cara penyelesaian kasus-kasus hukum di beberapa daerah menunjukkan bahwa penegakan hukum di negeri ini belum sesuai dengan harapan. Dengan demikian, meski Indonesia mengakui sebagai negara hukum tetapi dalam kenyataannya baru pada tingkat menuju negara hukum. Aparat hukum perlu secara terus-menerus meningkatkan profesionalisme, sementara masyarakat perlu meningkatkan kesadaran hukumnya.



BUDI DAN NALAR

70 Tahun Harry Tjan Silalahi

Penyunting: Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Arief Priyadi

Diterbitkan oleh: CSIS, Jakarta.

Harry Tjan Silalahi mempunyai perhatian luas mengenai berbagai persoalan masyarakat dan kenegaraan. Ia dikenal sebagai seorang politikus oleh sejawat perjuangan di gelanggang politik pada tahun 1960-an hingga permulaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru dia bukan lagi pemain politik tetapi pada dasarnya menjadi seorang pengamat politik yang sering dimintai pendapat oleh mereka yang berada di panggung politik, apa pun latar belakang mereka.

Buku ini memuat lebih dari 70 tulisan, yang terdiri dari 3 bagian. Bagian Pertama dan Kedua mengulas pribadi, wasan dan perjuangan Harry Tjan Silalahi dalam belantika perpolitikan dan kemasyarakatan, ditulis oleh individu-individu yang mengenalnya dengan latar belakang yang berbeda. Banyak kesaksian yang menarik dan kejadian-kejadian yang melatarbelakangi potongan-potongan sejarah yang patut kita ketahui. Bagian Ketiga menampilkan 36 kajian aneka masalah nasional dan internasional dewasa ini. Buku ini diterbitkan sebagai unjukan rasa hormat dan terima kasih lembaga CSIS kepada salah seorang pendirinya, Harry Tjan Silalahi, yang menginjak usia ke-70.

2004. Cet. ke-1, xiv + 730 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-84-5, Rp 100.000,00

Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Perkembangan Ekonomi Makro: Tidak Buruk, Tetapi Juga Tidak Terlalu Baik

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

TAHUN ini adalah periode yang spesial bagi Indonesia. Untuk pertama kalinya, rakyat Indonesia menjalani pemilihan umum langsung yang prosesnya cukup panjang. Proses ini, serta sejumlah perkembangan lain di dalam dan luar negeri, telah banyak mempengaruhi kinerja perekonomian. Secara pasti, hal-hal yang terjadi belakangan ini cukup menyulitkan bagi perekonomian untuk pulih dengan cepat. Juga menyulitkan pemerintah dan Bank Indonesia (BI) dalam memainkan fungsi stimulus dari kebijakan fiskal serta moneter.

Kondisi ini bisa terlihat dari angka pertumbuhan ekonomi. Data terakhir menunjukkan bahwa Indonesia masih berada dalam laju pertumbuhan moderat antara 4-5 persen. Hasil ini masih di bawah laju pertumbuhan 7-8 persen yang diperlukan untuk mengurangi tekanan pengangguran. Se-
mentara itu, tren penurunan laju inflasi juga mulai melambat sejak Maret 2004. Di bulan Mei, inflasi bulanan tercatat

sebesar 0,88 persen, sementara laju inflasi tahunan menjadi 6,47 persen. Dari sisi perdagangan internasional, pertumbuhan ekspor manufaktur mendorong peningkatan total ekpor pada kuartal pertama 2004 menjadi US\$15 miliar atau hanya 0,9 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Di periode yang sama, total impor tumbuh sebesar 3,5 persen (y-o-y) menjadi US\$8,9 miliar, dan didorong oleh impor bahan mentah serta bahan baku.

Beberapa perkembangan lain juga mewarnai perekonomian Indonesia selama beberapa bulan terakhir. Salah satunya, pemerintah harus merevisi APBN tahun ini akibat perubahan harga minyak dunia yang drastis, serta kemungkinan tidak dicairkannya pinjaman CGI sebesar Rp. 8,5 trilyun akibat kegagalan pemerintah dalam menuhi sejumlah komitmen. Selain itu, dibekukannya ijin usaha empat bank nasional menambah daftar masalah yang menimpa sektor perbankan Indonesia.

Tabel 1

PERTUMBUHAN PDB MENURUT KOMPONEN PENGELOUARAN, 2003-2004

	Q3/2003- Q4/2003	Q4/2003- Q1/2004	Q1/2003- Q1/2004
Pertumbuhan PDB			
Konsumsi Rumah Tangga	2,5	0,6	5,7
Konsumsi Pemerintah	15,0	-15,9	12,8
Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto	0,2	0,0	4,2
Perubahan Stok	-47,5	84,2	16,1
Eksport Barang dan Jasa	-0,3	2,0	0,9
Impor Barang dan Jasa	3,5	0,7	6,5
PDB	-3,1	3,5	4,5
% Kontribusi terhadap Pertumbuhan			
Konsumsi Rumah Tangga			77
Konsumsi Pemerintah			20
Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto			18
Perubahan Stok			18
Eksport Barang dan Jasa			8
Impor Barang dan Jasa			-40
PDB			100

Sumber: BPS.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Bulan Juni 2004 lalu, Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa Produk Domestik Bruto (PDB) di kuartal pertama 2004 tumbuh sebesar 4,46 persen dibandingkan dengan kuartal pertama tahun lalu.¹ Melihat perkembangan ini, pemerintah diperkirakan mampu mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 4,8 persen tahun ini. Meskipun demikian, melihat kinerja ekonomi negara-negara tetangga, angka tersebut masih terlalu lemah. Angka itu

jugalah masih terlalu rendah dibandingkan dengan 7-8 persen yang diperlukan untuk menyerap tingkat pengangguran, yang saat ini mencapai sekitar 10 persen.

Data pertumbuhan PDB untuk masing-masing komponen pengeluaran ditunjukkan oleh Tabel 1. Dari data terlihat bahwa konsumsi rumah tangga dan pemerintah masih menjadi motor penggerak pertumbuhan. Konsumsi rumah tangga sendiri tumbuh sebesar 5,7 persen pada kuartal pertama 2004, dan menyumbang 77 persen pertumbuhan PDB. Digabung dengan konsumsi pemerintah, kontribusi keduaanya hampir sama dengan total pertumbuhan PDB. Masih besarnya ketergantungan pada konsumsi rumah tangga juga menjadi sisi lemah da-

¹ BPS juga mengumumkan perubahan tahun dasar bagi perhitungan PDB dari 1993 menjadi 2000. Akibatnya, angka pertumbuhan PDB untuk tahun 2002 mengalami penyesuaian dari 3,5 persen menjadi 4,3 persen, serta dari 4,1 persen menjadi 4,5 persen untuk tahun 2003.

ri kinerja ekonomi Indonesia. Peran konsumsi rumah tangga untuk memperpanjang pertumbuhan di jangka waktu yang lebih lama juga sangat diragukan. Ini bisa dilihat dari kecenderungan dari indeks kepercayaan konsumen² yang sempat meningkat pesat pada paruh pertama tahun lalu, belakangan ini menunjukkan grafik kemajuan yang cenderung datar.

Dua motor pertumbuhan yang lain, investasi dan ekspor, tetap lemah. Pertumbuhan tahunan investasi pada kuartal pertama 2004 hanya 4,2 persen.³ Jika dibandingkan dengan dua kuartal terakhir tahun lalu, pertumbuhan investasi cenderung stagnan. Pertumbuhan di sisi investasi kebanyakan disebabkan oleh pengeluaran yang cukup besar di sektor konstruksi.

Kinerja ekspor pada kuartal pertama tahun ini juga mengecewakan. Ekspor tumbuh hanya sebesar 0,9 persen, menyumbang 8 persen dari pertumbuhan PDB. Sebelum krisis, rata-rata pertumbuhan ekspor mencapai dua digit. Dalam kondisi normal, ekspor seharusnya tumbuh lebih tinggi dari pada PDB. Penyebab lemahnya kinerja ekspor adalah kinerja sektor manu-

faktur yang lemah. Impor barang dan jasa, sementara itu, tumbuh sebesar 6,5 persen dibandingkan dengan tahun lalu.

Dari sisi produksi, tiga sektor terbesar —pertanian, manufaktur serta perdagangan, hotel dan restoran— menunjukkan kinerja yang cukup menggembirakan, sementara sektor-sektor lain tumbuh dengan angka lebih rendah daripada pertumbuhan PDB (Tabel 2). Ketiga sektor tersebut menyumbang sekitar 73 persen pertumbuhan PDB. Dari ketiganya, sektor manufaktur biasanya menjadi andalan bagi pertumbuhan ekonomi, kinerjanya masih belum seperti diharapkan. Sebelum krisis sektor ini tumbuh dengan rata-rata 12-14 persen, dan menyumbang sekitar sepertiga dari total pertumbuhan PDB. Awal tahun ini, sektor manufaktur tumbuh sebesar 5,5 persen dibandingkan dengan kuartal pertama tahun lalu, atau hanya 2,7 persen jika dibandingkan dengan kuartal terakhir tahun 2003.

Prediksi Pertumbuhan Ekonomi 2004

Periode Juli-September 2004 akan diwarnai oleh berbagai ketidakpastian karena konsumen serta pelaku bisnis akan menunggu terbentuknya pemerintahan baru. Sebelum adanya pemerintahan baru yang definitif berikut susunan kabinet serta agenda yang jelas, investor akan memilih untuk *wait and see*. Dari sisi eksternal, pelemahan ekonomi Cina, meski tidak terlalu signifikan, juga akan mempengaruhi kinerja ekspor Indonesia.

² Dihitung dan dipublikasikan secara terpisah oleh Bank Indonesia dan Danareksa Research Institute.

³ Menurut data yang dipublikasikan oleh Danareksa Research Institute, indeks sentimen bisnis juga melemah pada periode Februari-Maret, setelah meningkat pada separuh terakhir tahun lalu. Salah satunya disebabkan oleh kekhawatiran pelaku bisnis akan adanya kemungkinan kerusuhan seputar pelaksanaan Pemilu, meski kemudian ketakutan ini tidak terbukti.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDB BERDASARKAN SEKTOR PRODUKSI, 2003-2004

	Q3/2003- Q4/2003	Q4/2003- Q1/2004	Q1/2003- Q1/2004
Pertumbuhan PDB			
1. Pertanian	-20,6	17,1	1,5
2. Pertambangan	-1,8	-3,9	-2,7
3. Manufaktur	-0,5	2,7	5,5
4. Listrik, air dan gas	-2,1	-2,7	2,2
5. Konstruksi	3,4	-1,3	7,3
6. Perdagangan, hotel dan restoran	-0,2	3,8	6,1
7. Transportasi dan komunikasi	5,3	0,6	13,8
8. Jasa-jasa bisnis	0,6	2,4	4,9
9. Jasa-jasa umum	1,0	1,2	4,4
PDB	-3,1	3,5	4,5
% Kontribusi terhadap Pertumbuhan			
1. Pertanian			5,3
2. Pertambangan			-6,4
3. Manufaktur			34,5
4. Listrik, air dan gas			0,3
5. Konstruksi			9,1
6. Perdagangan, hotel dan restoran			22,5
7. Transportasi dan komunikasi			16,1
8. Jasa-jasa bisnis			9,6
9. Jasa-jasa umum			9,0
PDB			100,0

Sumber: BPS.

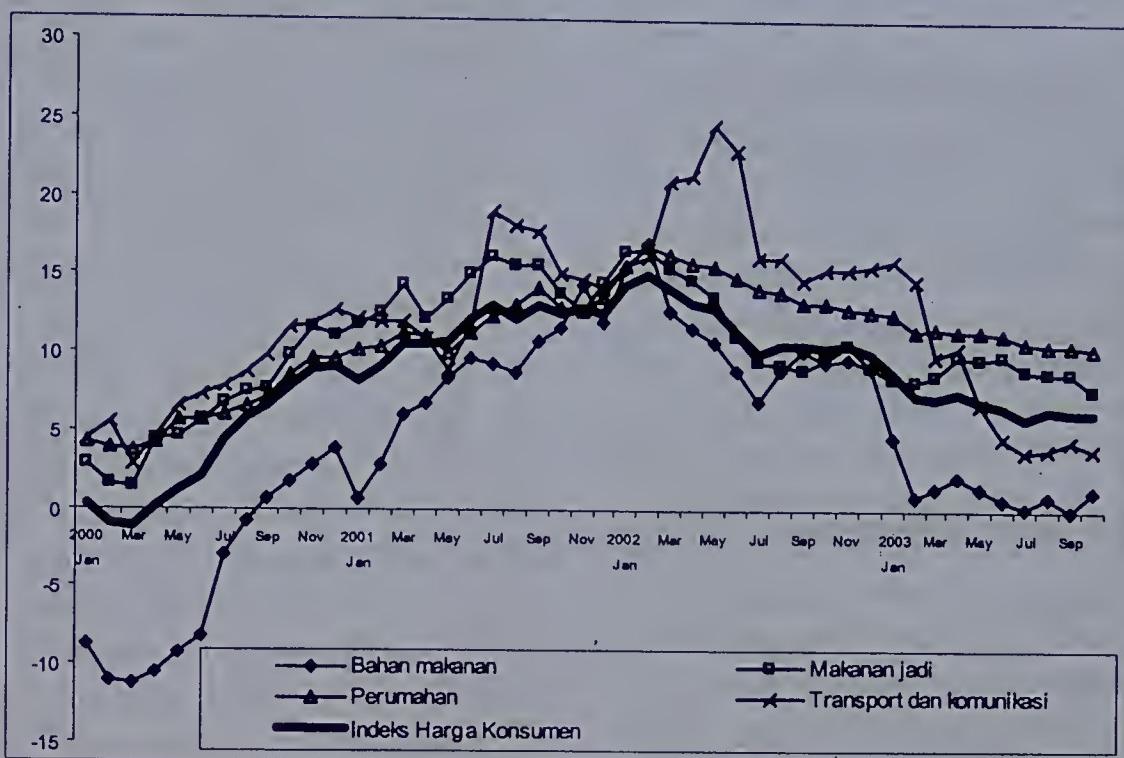
Antara Mei-Juni 2004 lalu rupiah mengalami penurunan nilai tukar, se-mentara harga minyak mengalami perbaikan. Rupiah yang melemah akan menguntungkan eksportir dalam ne-geri. Masalahnya, respons dari sisi pe-nawaran berlangsung lambat akibat perekonomian domestik yang masih belum stabil. Kenaikan harga minyak juga akan mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam memberikan stimu-lus fiskal. Terlepas dari berbagai per-kembangan ini, target pertumbuhan ekonomi pemerintah sebesar 4,5-4,8 persen untuk tahun 2004 ini masih cu-kup realistik untuk dicapai.

PERKEMBANGAN MONETER

Di bulan Mei 2004, laju inflasi ta-hunan kembali meningkat menjadi 6,47 persen. Sementara itu jumlah uang pri-mer juga meningkat di bulan April. Na-mun inflasi yang meningkat, adanya pemilihan presiden serta sejumlah fa-ktor eksternal akan memaksa BI untuk kembali menurunkan uang primer di bawah target indikatif. Meningkatnya risiko domestik dan global juga sedi-kit banyak menghambat penurunan suku bunga riil. Nilai tukar rupiah dan indeks saham yang relatif stabil hing-ga bulan Mei tengah mengalami gun-

Gambar 1

LAJU INFLASI MENURUT BEBERAPA KATEGORI (%, Y-O-Y)



Sumber: BPS.

cangan menyusul adanya indikasi kenaikan suku bunga di Amerika Serikat (AS) oleh Bank Sentral AS (The Fed).

Inflasi

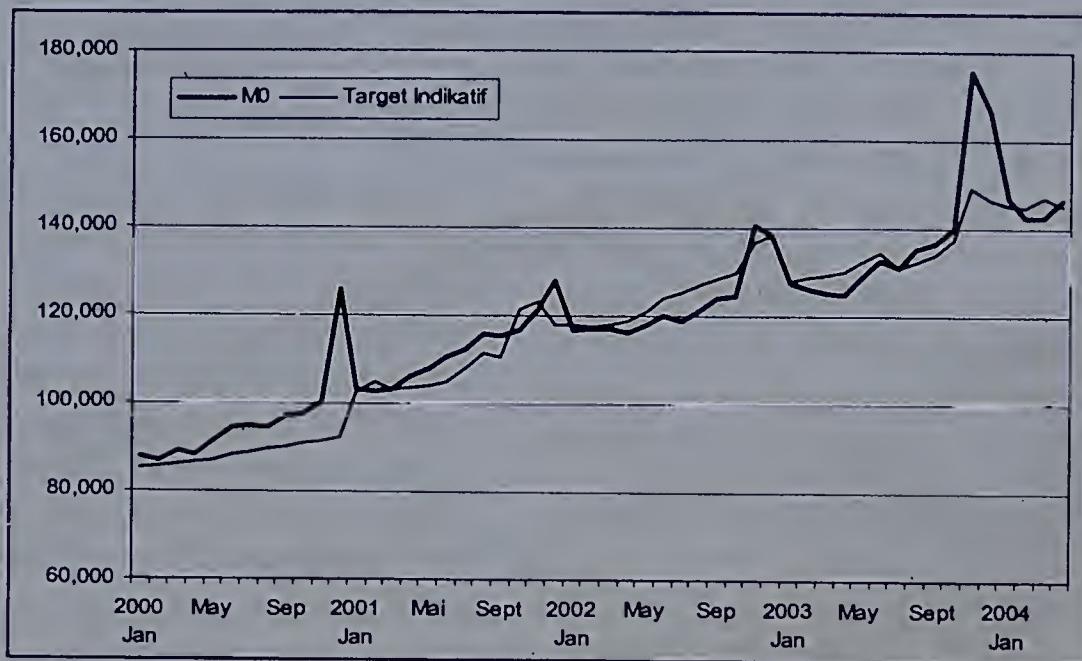
Kecenderungan penurunan laju inflasi tahunan pada dua bulan pertama 2004 tidak berlangsung lama. Setelah mencapai angka terendah sebesar 4,6 persen di bulan Februari, laju inflasi tahunan meningkat menjadi 5,11 persen dan 5,98 persen di bulan Maret dan April. Peningkatan laju inflasi berlanjut di bulan Mei menjadi 6,47 persen, hampir melewati asumsi APBN (Gambar 1).

Kenaikan harga bahan makanan, perumahan serta tarif listrik, air dan te-

lepon menjadi pendorong utama kenaikan inflasi di tiga bulan terakhir. Harga sewa rumah dan tarif air memang mengalami peningkatan selama beberapa bulan ini. Kemudian di bulan April juga terjadi kenaikan harga ayam potong menyusul epidemi flu burung, yang menyebabkan kenaikan harga pakan dan vaksin ayam. Dilanjutkan dengan kenaikan tarif telepon oleh PT Telkom sebesar rata-rata 0,53 persen.

Di sisi lain, data di Gambar 1 juga menunjukkan bahwa proses pemilihan legislatif di bulan April tidak terlalu banyak berpengaruh besar pada laju inflasi. Harga pakaian misalnya, komoditas yang biasanya terkait dengan kegiatan kampanye, tidak banyak mengalami kenaikan. Penjelasan atas hal

Gambar 2

UANG BEREDAR: VOLUME VS. TARGET INDIKATIF

Sumber: Bank Indonesia.

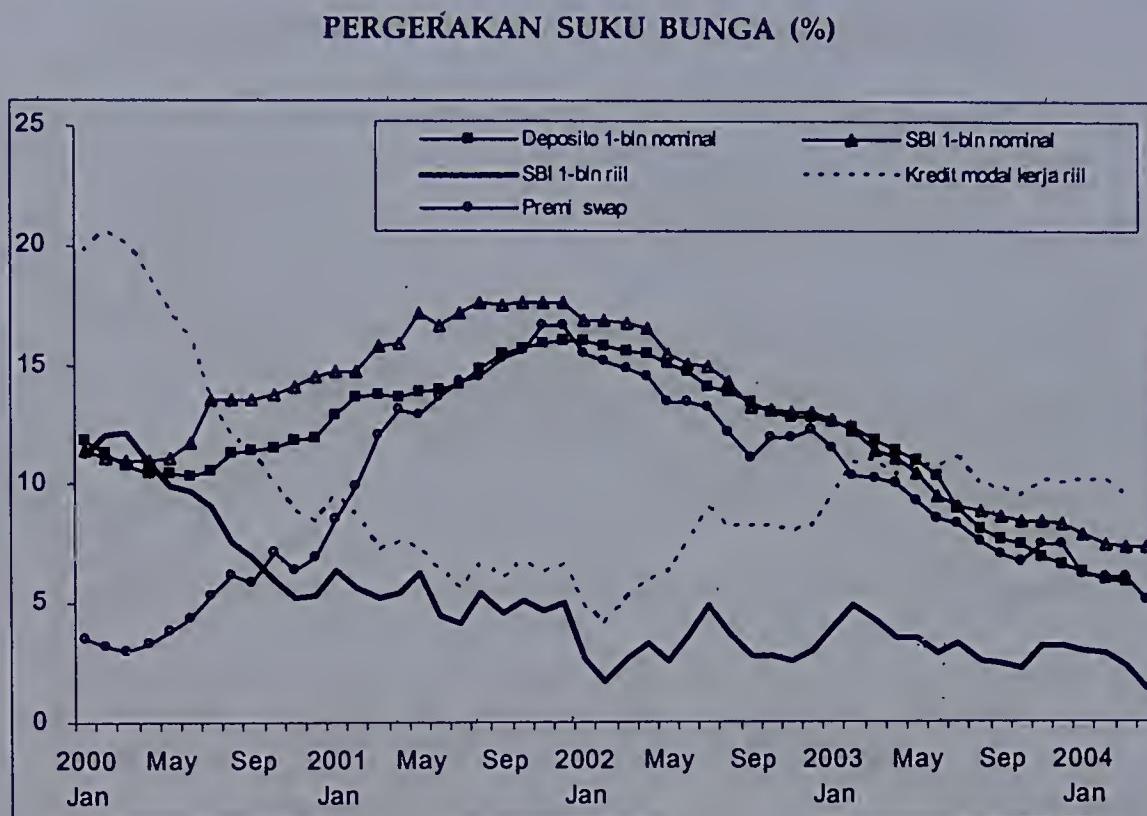
ini adalah ketersediaan barang impor, terutama dari Cina, yang bisa meredam tekanan pada inflasi.

Dalam beberapa bulan ke depan, proses pemilihan presiden serta kondisi ekonomi global, khususnya terkait dengan harga minyak dunia dan suku bunga di AS akan mempengaruhi inflasi dalam negeri. Faktor-faktor itu, terutama faktor eksternal, akan menambah ketidakpastian dan mempengaruhi laju inflasi melalui pelemahan nilai tukar. Mengasumsikan pemilihan presiden akan berlangsung lancar dan damai serta tidak ada perubahan dalam kondisi ekonomi global, laju inflasi tahunan pada paruh kedua 2004 akan berkisar antara 6,3-6,8 persen.

Uang Beredar, Suku Bunga dan Kredit

Setelah sempat melebihi target indikatif BI di akhir tahun 2003, volume uang primer kembali terkendali sepanjang kuartal pertama 2004 (Gambar 2). Dibandingkan dengan kuartal terakhir tahun lalu, volume uang beredar turun sebesar Rp. 23,75 trilyun menjadi Rp. 142,73 trilyun, diakibatkan oleh turunnya permintaan uang kartal dan giral. Namun di akhir bulan April, volume uang beredar kembali meningkat menjadi Rp. 146,3 trilyun, sebelum kembali turun sedikit pada pertengahan Mei. Kenaikan uang beredar ini memberi sinyal bagi BI untuk lebih berhati-hati dalam menurunkan suku bunga.

Gambar 3



Sumber: Bank Indonesia.

Pergerakan suku bunga sendiri terus menunjukkan kecenderungan untuk turun sepanjang empat bulan pertama 2004, meski dengan laju yang menu- run (Gambar 3). Antara akhir Januari hingga April 2004, suku bunga satu bulan SBI turun sebesar 53 basis poin (bp), yakni dari 7,86 persen menjadi 7,33 persen. Tetapi di bulan Mei, BI memperlambat penurunan suku bunga sebagai antisipasi atas ketidakpastian ekonomi global akibat kenaikan harga minyak, serta rencana Bank Sentral AS untuk meningkatkan suku bunga.

Meski inflasi meningkat, penurunan suku bunga riil masih terjadi secara signifikan. Suku bunga riil satu bulan SBI turun dari 3,04 persen di bulan Januari menjadi 1,35 persen di bulan

April 2004. Dengan adanya tekanan inflasi akibat melemahnya rupiah, kecenderungan ini mungkin tidak akan berlanjut. Hingga arah dari perkembangan ekonomi global beserta pengaruhnya pada inflasi menjadi lebih jelas, BI akan mengambil posisi *wait and see* dalam menurunkan suku bunga nominal.

Pergerakan suku bunga pinjaman masih cenderung datar. Antara akhir Januari hingga Maret 2004, suku bunga pinjaman nominal hanya turun sebesar 38 bp menjadi 14,61 persen, atau secara riil sebesar 67 bp menjadi 9,5 persen di bulan Maret. Kondisi ini menyebabkan penyaluran kredit tidak banyak meningkat. Laju pertumbuhan kredit perbankan sepanjang kuartal pertama 2004 masih berkisar

antara 18-20 persen, dan menunjukkan gejala penurunan memasuki akhir kuartal. Meningkatnya ketidakpastian iklim usaha selama periode pemilihan legislatif cukup mempengaruhi gairah dan ekspansi bisnis.

Konsumsi masih menjadi sumber dominan dari pertumbuhan kredit. Kontribusi kredit konsumsi dari penyaluran kredit bank mencapai 26,6 persen di kuartal pertama 2004, meningkat dari 25,6 persen di kuartal sebelumnya. Pertumbuhan tahunannya di kuartal pertama 2004 tercatat sebesar 43,2 persen, lebih besar dibandingkan dengan 40,4 persen pada kuartal sebelumnya.

Kenaikan pertumbuhan kredit konsumsi tidak diikuti oleh kinerja kredit investasi dan modal kerja. Laju pertumbuhan tahunan kredit investasi tercatat sebesar 14 persen di kuartal pertama 2004, naik 0,3 persen dari kuartal sebelumnya. Dalam kurun waktu yang sama, laju pertumbuhan tahunan kredit modal kerja justru mengalami penurunan sebesar 3,4 persen menjadi 10,9 persen di kuartal pertama 2004. Penurunan laju pertumbuhan tahunan kredit untuk usaha kecil dan menengah terjadi secara signifikan, dari 18,8 persen di kuartal terakhir 2003 menjadi 9,7 persen pada kuartal pertama 2004. Laju pertumbuhan kredit diperkirakan akan terus stagnan selama beberapa bulan ke depan karena masih adanya berbagai ketidakpastian dari sisi internal (pemilihan presiden) dan eksternal (peningkatan suku bunga di AS).

Nilai Tukar, Pasar Modal dan Obligasi

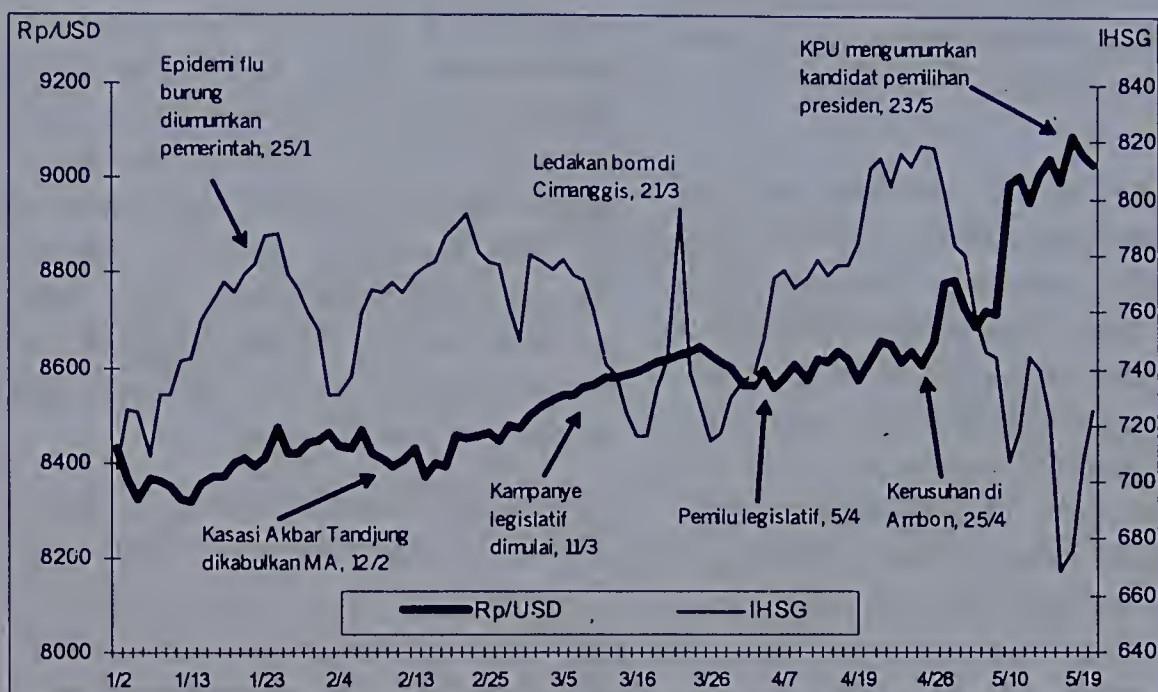
Nilai tukar yang stabil serta pasar modal yang bergairah mewarnai kuartal pertama 2004. Rupiah bertengger di Rp. 8.300,- - Rp. 8.650,- per dolar AS, sementara Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) sempat menembus angka 800. Keadaan ini tidak bertahan hingga akhir April 2004, meski kegiatan kampanye pemilu legislatif tidak banyak mempengaruhi perilaku pasar modal dan valuta asing.

Sejumlah faktor eksternal menjadi penyebab ketidakstabilan di kedua pasar. Penguatan ekonomi AS menimbulkan spekulasi kemungkinan The Fed akan meningkatkan suku bunga di sana. Kabar ini demikian mendorong investor mengalihkan portofolio mereka pada aset berdenominasi dolar AS. Perilaku ini menyebabkan melemahnya pasar modal global dan regional, serta membuat sejumlah mata uang dunia melemah terhadap dolar AS. Selain itu, beberapa faktor domestik juga ikut berpengaruh. Kenaikan inflasi bulan April yang diumumkan di awal Mei, serta kebijakan BI menaikkan suku bunga penjaminan ikut mendorong pelemahan nilai tukar serta pasar modal domestik. Titik balik dari pergerakan indeks saham dan nilai tukar terjadi pada 10 Mei lalu, ketika rupiah melemah sebesar 3,92 persen terhadap dolar AS, dan indeks saham turun sebesar 4,92 persen (Gambar 4).

Dalam tiga minggu terakhir di bulan Mei 2004, rupiah terus melemah dan mencapai posisi terendah dalam

Gambar 4

NILAI TUKAR RUPIAH DAN IHSG



Sumber: Bank Indonesia dan Bursa Efek Jakarta.

19 bulan, Rp. 9.265,- per dolar AS. Pasar modal juga berfluktuasi secara drastis. IHSG jatuh dari posisi 800 di akhir April ke 668 pada pertengahan Mei, sebelum kemudian konstan di sekitar angka 720 pada akhir Mei. Indeks saham sedikit tertolong oleh, terutama, kelebihan likuiditas di pasar menyusul jatuh temponya obligasi pemerintah senilai Rp. 4,8 trilyun (25 Mei 2004). Gejolak ini diperkirakan baru akan berakhir setelah The Fed mengumumkan kenaikan suku bunga di AS.

Rencana The Fed menaikkan suku bunga juga mempengaruhi pasar obligasi di dalam negeri. Lelang obligasi pada 25 Mei 2004 bahkan terpaksa dibatalkan karena tingkat bunga yang ditawarkan pemerintah lebih kecil dari-

pada ekspektasi investor. Sejumlah investor juga mulai mengalihkan investasinya dari obligasi ke jenis investasi lain yang menawarkan keuntungan lebih tinggi.

Secara umum, kinerja pasar modal selama kuartal pertama 2004 —sebelum mulai melemah— membuat pasar obligasi kurang menarik. Hingga April 2004, nilai obligasi *fixed rate* milik pemerintah tercatat sebesar Rp. 163 trilyun, meningkat dari Rp. 159 trilyun di akhir Januari. Sementara nilai obligasi *variable rate* adalah Rp. 226,1 trilyun, sedikit lebih banyak dibandingkan dengan pada bulan Januari, yakni Rp. 225,6 trilyun. Namun volume transaksi di pasar sekunder yang sempat mencapai puncaknya di bulan Ja-

nuari sebesar Rp. 59,15 trilyun melemah hingga hanya Rp. 36 trilyun di bulan April.

Prospek Moneter 2004

Tanpa adanya guncangan eksternal, perekonomian Indonesia relatif stabil sepanjang kuartal pertama 2004. Ketidakstabilan yang terjadi sejak April-Mei lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor eksternal, yang juga dialami oleh negara-negara lain di kawasan. Namun, begitu The Fed memastikan kebijakannya atas suku bunga AS, stabilitas rupiah akan tergantung pada BI. Karena BI selama ini memberikan komitmen pada kebijakan nilai tukar mengambang, sulit bagi kita untuk memprediksi posisi nilai tukar sampai dengan pengumuman kebijakan The Fed. Walau demikian, melihat komitmen BI untuk menjaga laju inflasi yang rendah, kita bisa memperkirakan pengetatan kebijakan moneter dalam beberapa bulan ke depan, untuk menjaga agar target inflasi antara 5,5-6,5 persen dapat tercapai. Ini akan menjadi tugas yang berat buat BI, mengingat laju inflasi tahunan sudah mencapai 6,47 persen di bulan Mei.

NERACA PEMBAYARAN

Tahun 2003 lalu, Indonesia mencatat surplus neraca berjalan sebesar US\$7,4 miliar. Ini berarti surplus tahun 2003 turun lima persen dibandingkan dengan 2002 karena, meskipun neraca perdagangan barang jasa meningkat, defisit neraca jasa mening-

kat lebih besar. Melihat defisit neraca jasa semakin besar, dan angka semestara untuk surplus perdagangan barang pada kuartal pertama 2004 adalah US\$6,1 miliar, surplus neraca berjalan kemungkinan akan terus mengecil.

Arus modal swasta tetap berada pada wilayah negatif, meski defisitnya tidak sebesar tahun lalu. Arus defisit modal swasta pada 2003 tercatat sekitar US\$950 juta, atau turun 13 persen dibandingkan dengan 2002. Meski ada pergerakan arus masuk investasi portofolio serta sejumlah investasi baru (*green-field*) tahun lalu, beban pembayaran utang luar negeri yang jatuh tempo masih lebih besar, sehingga secara keseluruhan arus modal masih negatif.

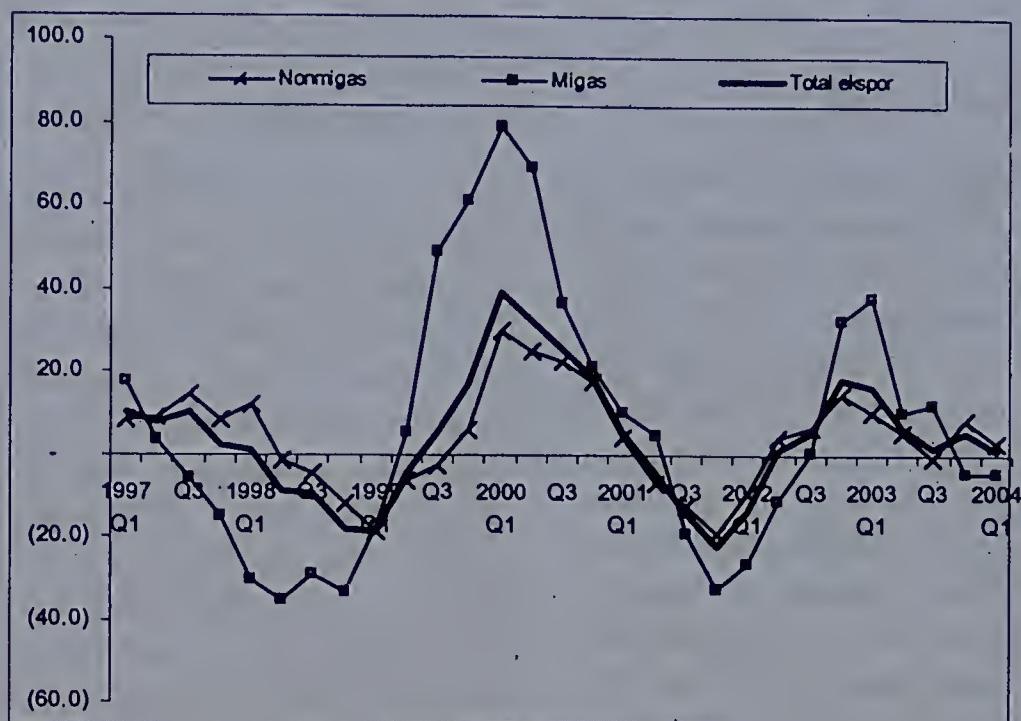
Perdagangan Luar Negeri

Di kuartal pertama 2004, ekspor tercatat sebesar US\$15 miliar, atau mengalami sedikit kenaikan (0,9 persen) dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kenaikan ekspor ini didorong oleh ekspor nonmigas yang tumbuh sebesar 2,7 persen (Gambar 5). Sebaliknya, ekspor migas turun sebesar 4,7 persen. Meski harga minyak dunia mengalami kenaikan, Indonesia tidak mampu mengambil keuntungan karena total produksi justru menurun.

Sektor manufaktur, yang tumbuh sebesar 3,7 persen, masih menjadi penggerak utama ekspor nonmigas. Dari sepuluh besar komoditas utama ekspor Indonesia, sebagian berasal dari sektor manufaktur dan rata-rata me-

Gambar 5

LAJU PERTUMBUHAN EKSPOR MENURUT KELOMPOK (Y-O-Y)



Sumber: BPS.

nunjukkan pertumbuhan nilai ekspor. Pertumbuhan kecil juga terjadi di sektor pertambangan (1,3 persen), semata sektor pertanian justru mengalami penurunan signifikan sebesar 9,8 persen. AS, Jepang dan Singapura masih menjadi tujuan utama ekspor Indonesia. Ekspor ke Malaysia, pasar keempat terbesar, tumbuh sebesar 16 persen. Tetapi ekspor ke Cina yang merupakan pasar kelima terbesar justru turun sebesar empat persen.

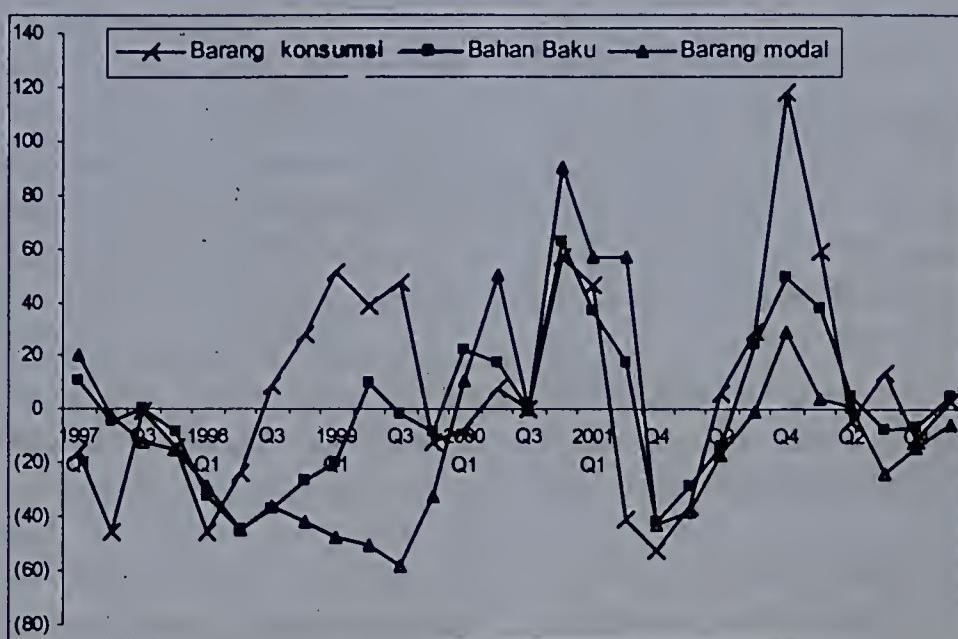
Ekspor diperkirakan masih akan meningkat, meski tidak terlalu banyak, dalam beberapa bulan ke depan akibat pertumbuhan permintaan dari pasar internasional serta melemahnya nilai tukar rupiah. Tetapi faktor ketidakpastian yang terjadi seputar pe-

laksanaan pemilihan umum masih menghambat keinginan investor untuk melakukan ekspansi usaha.

Impor sepanjang kuartal pertama 2004 tumbuh sebesar 3,5 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yakni menjadi US\$8,9 miliar (Gambar 6). Impor barang konsumsi, sekitar delapan persen dari total impor, mengalami peningkatan sebesar 3,1 persen. Impor bahan baku dan bahan penolong yang mencakup 82 persen dari total impor, meningkat sebesar 4,8 persen. Sebaliknya, impor barang modal yang merupakan 10 persen dari total impor turun sebesar 5,5 persen. Penurunan ini sebenarnya sudah terjadi selama beberapa waktu, lagi-lagi karena situasi

Gambar 6

LAJU PERTUMBUHAN IMPOR MENURUT GOLONGAN BARANG (Y-O-Y)



Sumber: BPS.

ketidakpastian iklim usaha yang masih berlanjut. Kecenderungan ini masih akan terjadi, setidaknya hingga kuartal ketiga 2004, setelah proses pemilihan presiden berakhir. Pelemahan rupiah, yang diprediksi masih akan terjadi hingga beberapa minggu ke depan, akan mengurangi nilai impor di kuartal depan, terutama impor barang konsumsi.

INVESTASI

Sepanjang tahun 2003, arus Penanaman Modal Asing (PMA) langsung masih defisit sebesar US\$600 juta. Disinggungnya, selama tahun 2003 tercatat adanya penanaman modal baru (*green-field*) sebesar US\$5 miliar. Meski jumlah ini lebih kecil daripada periode sebelum krisis, ini menunjuk-

kan bahwa investor mulai kembali menolehkan wajah ke Indonesia. Hasil rangkaian pemilihan umum tahun ini akan sangat menentukan bagi tren investasi, bukan hanya bagi tahun 2004, tetapi juga untuk jangka waktu lebih lama.

Hasil pemilihan umum juga akan mempengaruhi dinamika di bidang investasi portofolio. Sepanjang 2003, transaksi portofolio tercatat sebesar US\$2,2 miliar, terutama di pasar saham dan obligasi. Namun gairah aktivitas di pasar modal sedikit menurun di awal 2004. Di bulan April, hanya 10 persen saham yang diperdagangkan di Bursa Efek Jakarta (BEJ) dimiliki oleh investor asing, atau senilai Rp. 117 trilyun. Bandingkan dengan di bulan Desember 2003 yang sebesar 11 persen atau Rp. 125 trilyun.

Tabel 3

ASUMSI DASAR RAPBN 2004 DAN 2005

Asumsi	RAPBN 2004	RAPBN 2005
PDB (Rp. Trilyun)	1.999,7	2.225,7*
Pertumbuhan ekonomi (%)	4,8	5,4
Inflasi (%)	6,5	5,5
Nilai tukar (Rp./US\$)	8.600,0	8.600,0
Suku bunga SBI 3 bulan (%)	8,5	6,5
Harga minyak dunia (US\$/barel)	22,0	24,0
Produksi minyak (juta barel/hari)	1.150,0	1.125,0

Sumber: *Kompas*, 15 Mei 2004; Departemen Keuangan.

*Perhitungan penulis, dengan asumsi pertumbuhan ekonomi 4,8 persen serta inflasi 6,5 persen pada 2004.

FISKAL

Pemerintah dan Komisi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bulan Mei 2004 lalu menyetujui sejumlah asumsi dasar bagi penyusunan RAPBN 2005. Rincian asumsi-asumsi dasar yang disepakati bisa dilihat di Tabel 3. Kesepakatan atas angka-angka yang diambil mencerminkan antisipasi atas berbagai perkembangan ekonomi yang akan mempengaruhi perekonomian Indonesia tahun depan, antara lain penguatan ekonomi AS serta kemungkinan melemahnya perekonomian Cina.

Sementara itu, pemerintah dihadapkan pada kebutuhan untuk merevisi anggaran tahun ini akibat adanya sejumlah perkembangan: fluktuasi harga minyak dunia serta kemungkinan tidak dicairkannya pinjaman dari *Consultative Group on Indonesia* (CGI) sebesar Rp. 8,5 trilyun. Revisi APBN biasanya akan dilakukan pada bulan September.

Melambungnya harga minyak dunia jauh di atas US\$22 per barel yang menjadi asumsi APBN —bahkan sempat mencapai US\$41 per barel⁴— menyebabkan beban subsidi BBM yang harus dikeluarkan pemerintah tahun ini meningkat menjadi Rp. 36 trilyun. APBN 2004 hanya menganggarkan pengeluaran subsidi BBM sebesar Rp. 14,5 trilyun. Padahal sepanjang kuartal pertama 2004 saja pemerintah sudah mengeluarkan biaya subsidi BBM sebanyak Rp. 9 trilyun.

Pemerintah juga kemungkinan batal memperoleh pencairan pinjaman CGI senilai Rp. 8,5 trilyun. Alasan yang dikemukakan adalah kegagalan menyelesaikan sejumlah agenda reformasi kelembagaan, antara lain proses restrukturisasi Direktorat Jenderal (Dirjen) Bea dan Cukai serta pembahasan

⁴ Sementara harga minyak produksi Indonesia di pasaran internasional berkisar antara US\$20-US\$30 per barel.

Rancangan Undang-undang (RUU) Investasi serta Audit Keuangan Negara. Sebagai antisipasi, pemerintah berencana untuk menyusun beberapa langkah antisipasi, antara lain menambah pemasukan dari setoran BPPN, mengetatkan pengeluaran dan meningkatkan pendapatan. Pertanyaannya adalah seberapa jauh langkah-langkah ini bisa dilakukan. BPPN telah resmi dibubarkan, dan hanya menyisakan sejumlah transaksi minor yang akan diselesaikan oleh Perusahaan Manajemen Aset (*Asset Management Company*) yang baru dibentuk. Pengetatan pengeluaran bukanlah hal yang mudah dilakukan, sementara ruang-ruang yang tersedia untuk meningkatkan pendapatan negara sangatlah terbatas, kalaupun masih ada.

KEUANGAN DAN PERBANKAN

Kembali: Bank Bermasalah

Setelah diguncang oleh dua skandal perbankan tahun 2003 lalu, sistem perbankan Indonesia kembali diwarnai oleh penutupan empat bank bermasalah antara April-Mei 2004. Pada 7 Mei lalu, BI membekukan ijin usaha Bank Prasidha Utama dan Bank Ratu setelah keduanya tidak mampu memenuhi persyaratan minimum *Capital Adequacy Ratio* (CAR) dan beberapa ketentuan lain.

Di bulan April sebelumnya, BI telah lebih dulu menutup Bank Asiatic (Jakarta) dan Bank Dagang Bali (BDB, Denpasar). Keduanya juga ditutup akibat tidak mampu memenuhi batas mi-

nimum CAR. Tetapi selain itu, kedua bank sudah dicurigai memiliki transaksi bermasalah yang sebenarnya sudah terciptak oleh BI. BDB ditengarai melakukan pemalsuan dokumen serta transaksi ke sejumlah perusahaan fiktif di awal 2002. Selain itu, BDB juga disinyalir melakukan transaksi fiktif dalam penjualan obligasi perusahaan dan sertifikat deposito kepada Bank Asiatic di awal 2003,⁵ senilai hampir Rp. 800 trilyun (US\$95 juta), sehingga melanggar aturan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK).

Masalah lain yang menimpa bank nasional adalah penipuan yang menimpa Bank Danamon, salah satu bank yang ada di bawah pengawasan BPPN. Pada 13 April lalu, sebuah cabang Bank Danamon di Medan melaporkan adanya perbedaan sebesar Rp. 33 miliar (US\$4,1 juta) antara transaksi yang dilaporkan dengan jumlah uang tunai yang tercatat di hari itu. Polisi bertindak cepat dengan menangkap delapan tersangka; tidak satu pun merupakan karyawan bank itu.

Kasus-kasus ini kembali menimbulkan pertanyaan atas keamanan transaksi keuangan, dan dalam lingkup lebih luas, kesehatan sistem perbankan. Penutupan keempat bank mungkin menunjukkan bahwa BI telah menjalankan fungsi pengawasannya. Tetapi me-

⁵ Pemilik BDB dan Bank Asiatic memiliki hubungan keluarga melalui pernikahan, sementara komisaris keduanya juga tercatat sebagai komisaris di perusahaan lain yang memperoleh kucuran kredit.

lihat rentang waktu yang dibutuhkan BI untuk mengambil tindakan atas BDB dan Bank Asiatic yang terindikasi bermasalah sejak 2001, BI masih perlu meningkatkan kinerjanya dalam bidang pengawasan sektor perbankan.

Kasus Pemailitan Prudential

Tanggal 23 April 2004, Pengadilan Niaga Jakarta Pusat menjatuhkan vonis pailit atas PT Prudential Life Insurance (Prudential), sebuah perusahaan asuransi berbasis di Inggris yang memiliki aset sebesar Rp. 1,56 trilyun (US\$183 juta) dan pendapatan premi sebesar Rp. 1 trilyun sepanjang 2003. Vonis dijatuhkan atas dasar laporan seorang mantan agen Prudential, Lee Boon Siong pada 7 April 2004. Lee, seorang warga negara Malaysia, mengadukan Prudential karena lalai membayarkan *fee* yang harusnya ia terima.

Banyak pihak merasa terkejut dengan vonis ini, termasuk Dirjen Lembaga Keuangan. Kelemahan yang ada

di undang-undang (UU) Kepailitan⁶ serta kompetensi hakim yang dinilai kurang memahami struktur industri asuransi menjadi masalah utama. Dua tahun lalu, perusahaan asuransi asal Kanada, Manulife, menjadi korban dari UU ini. Sejumlah pakar hukum niaga telah menyuarakan kebutuhan untuk mengamandemen UU Kepailitan. Salah satunya dengan menambahkan pasal mengenai uji solvabilitas sebelum sebuah perusahaan dinyatakan pailit. Selain itu, perlakuan atas perusahaan asuransi juga harus dibedakan dengan perusahaan yang bergerak di sektor riil. Seperti halnya bank, industri asuransi sangat tergantung pada kepastian dan kepercayaan masyarakat. Sejauh ini amandemen UU Kepailitan belum dilakukan.

⁶ Menurut UU Kepailitan, sebuah perusahaan bisa dinyatakan pailit jika: (1) memiliki setidaknya dua kreditor, dan (2) setidaknya salah satu dari utang kepada salah satu kreditor sudah jatuh tempo. UU tersebut tidak menyatakan bahwa perusahaan bersangkutan harus terbukti tidak mampu membayar utang tersebut. Klausul ini membuat sebuah perusahaan yang sebenarnya sehat bisa dengan mudah divonis pailit.

Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004*

Anies Rasyid Baswedan

Tulisan ini mengkaji sirkulasi dan distribusi suara dalam Pemilu 2004. Dimulai dengan analisis dampak Pemilu 2004 terhadap konstelasi kekuatan di DPR, tulisan ini kemudian membahas sirkulasi pendukung partai politik dalam Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Menggunakan alat analisis statistik dengan unit analisis di tingkat kabupaten, tulisan ini menggambarkan alur sirkulasi suara pendukung partai dalam Pemilu 2004. Dari analisis ini ditemukan bahwa massa pemilih memiliki afiliasi yang kuat dengan ideologi politik. Massa pemilih terlihat telah mampu berganti partai, tetapi belum mampu berganti afiliasi ideologi politik.

PENDAHULUAN

Diantara ke-24 partai politik peserta Pemilu 2004, 14 partai mendapatkan suara lebih dari 1 persen. Dalam Pemilu 1999 hanya delapan partai saja yang berhasil mendapatkan lebih dari 1 persen suara. Sepintas lalu, hal ini menandakan adanya sirkulasi suara lintas partai dan terjadinya peningkatan distribusi suara.

Distribusi dan sirkulasi suara dalam Pemilu 2004 ini menarik untuk dikaji. Berbagai pertanyaan seperti,

Makalah yang dipresentasikan dalam konferensi "Democracy and Elections in Southeast Asia" yang diselenggarakan oleh The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, di Washington, D.C., 12 Mei 2004. Penulis menyampaikan terima kasih kepada Nico Harjanto, Dr. Dwight King, Dr. William Liddle, Dr. Saiful Mujani, Srie Ramli, Hanif Syarif, dan Ikhsyat Syukur yang telah memberikan kritik dan komentar pada draft awal tulisan ini. Isi tulisan ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab penulis.

bagaimana dampak peroleh suara pemilu terhadap konstelasi kekuatan partai politik di DPR? Partai mana yang diuntungkan dengan aturan main Pemilu 2004? Ke mana perginya suara pendukung PDIP? Dari mana datangnya dukungan untuk PD dan PKS sehingga kedua partai ini mengalami lonjakan perolehan suara? Bagaimana pola dukungan terhadap politik secara lintas waktu? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, tulisan ini akan mengkaji empat aspek dari Pemilu 2004, yaitu konstelasi kekuatan di DPR, analisis erosi perolehan suara PDIP, analisis sumber perolehan suara PD dan PKS, dan analisis pola afiliasi politik dalam tiga kali pemilu bebas di Indonesia.

EKUILIBRIUM BARU DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 23 Tahun 2004 tanggal 5 Mei 2004 menyebutkan bahwa dari

KOMPARASI HASIL PEMILU 1999 DAN 2004

Partai Politik dan ABRI	Pemilihan Umum				Komposisi Kursi DPR				Perubahan Jumlah Kursi				
	1999		2004		1999		2004						
	(juta)	(%)	(juta)	(%)	Kursi	%	Deviasi*	Kursi	%	Deviasi* (%)			
Partai Lama													
Golkar	23,74	22,7	24,48	21,58	3	120	26,0	3,3	128	7	23,2	1,7	8
PDIP	35,69	34,1	21,03	18,53	-42	153	33,1	-1,0	109	2	19,8	-1,3	-44
PKB	13,34	12,8	11,99	10,57	-10	51	11,0	-1,7	52	9,45	-1,1	-1	-1
PPP	11,33	10,8	9,25	8,15	-18	58	12,6	1,7	58	5	10,5	2,4	0
PAN	7,53	7,2	7,30	6,44	-3	34	7,4	0,2	52	9,45	3,0	-18	-18
PBB	2,05	2,0	2,97	2,62	45	13	2,8	0,9	11	2,00	-0,6	-2	-2
PKS	1,44	1,4	8,33	7,34	480	7	1,5	0,1	45	8,18	0,8	-38	-38
PKPI	1,07	1,0	1,42	1,26	34	4	0,9	-0,2	1	0,18	-1,1	-3	-3
Partai Baru													
PD	8,46	7,45									10,3		
PBR	2,76	2,44									57	6	2,9
PDS	2,41	2,13									13	2,36	-0,1
PKPB	2,40	2,11									12	2,18	0,1
PDK	1,31	1,16									2	0,36	-1,8
PNBK	1,23	1,08									5	0,91	-0,2
Partai Lain ABRI	9,38	8,9	8,12	7,15		22	4,4		1	0,18		-0,9	
Total ABRI	105,5	100	113,4	100		500	100		550	100			

* Deviasi Proporsi = Persentase Perolehan Kursi - Persentase Perolehan Suara Pemilu.

124 juta suara yang masuk, 113,5 juta suara dinyatakan sah. Ini merupakan peningkatan dari 105,6 juta di Pemilu 1999. Di sisi lain persentase *voter turn out* (pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilihnya) menurun dari 92 persen di Pemilu 1999 menjadi 84 persen pada Pemilu 2004. Penurunan ini memang tidak menurunkan legitimasi pemilu karena secara komparatif 84 persen *voter turn out* adalah angka yang relatif tinggi bagi sebuah demokrasi, apalagi bagi demokrasi yang menganggap pencoblosan sebagai hak warga negara bukan sebagai kewajiban warga negara.

Tema pertama yang perlu dikaji dari hasil Pemilu 2004 adalah bagaimana pergeseran suara dan apa dampaknya pada reposisi kekuatan partai-partai politik di DPR? Pergeseran apa saja yang terjadi di DPR hasil Pemilu 1999 dan 2004? Sebelum menjawab pertanyaan di atas ada satu catatan mengenai penggunaan partai politik sebagai fokus analisis. Pemilu 1999 dan 2004 menggunakan sistem yang sama dengan modifikasi dari *Closed List Proportional* menjadi *Open List Proportional*. Akibatnya, pemilih di Pemilu 2004 bisa memilih caleg, bukan hanya mencoblos tanda gambar. Akan tetapi, dalam kenyataannya 48 persen pemilih tetap hanya mencoblos lambang partai tanpa memilih caleg (Berita KPU, 5 Mei 2004). Oleh karena itu, fokus analisis pada partai politik, masih tetap relevan digunakan.

Pemilu pertama sejak pengunduran diri Presiden Soeharto, yaitu Pe-

milu 1999, menghasilkan dua kekuatan besar di DPR yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Golkar (Golkar), yang masing-masing menguasai 33 persen dan 26 persen kursi (lihat Tabel 1). Pemilu 2004 ini menunjukkan terjadinya perubahan dominasi dan terjadi pemerataan kekuatan. Misalnya, dua partai terbesar yaitu PDIP dan Golkar sekarang hanya menguasai 20 persen dan 23 persen kursi. Ada tiga faktor yang bisa menjelaskan terjadinya pemerataan kekuatan ini: *Pertama*, bertambahnya kursi di DPR. Pemilu 1999 memperebutkan 462 kursi dari 500 kursi yang tersedia. Jumlah kursi di DPR kali ini bertambah dari 500 menjadi 550. Artinya ada 50 kursi tambahan yang bisa diperebutkan oleh parpol. *Kedua*, dikosongkannya kursi ABRI di DPR. Hal ini berarti ada tambahan 38 kursi untuk diperebutkan oleh partai politik peserta pemilu. Penghapusan kursi ABRI ini merupakan langkah maju menuju konsolidasi demokrasi. Kedua faktor tersebut di atas menyangkut perubahan desain institusional. *Ketiga*, merosotnya perolehan suara partai terbesar, di mana PDIP dalam Pemilu 2004 kehilangan 44 kursi DPR. Jadi, bukan hanya tersedia 88 kursi baru ($50 + 38$) di DPR, tetapi merosotnya perolehan PDIP membuat kursi "kosong" meningkat jadi 132 atau hampir sepertiga kekuatan legislatif mengalami pergeseran. Pergeseran ini berpotensi membuat ekuilibrium baru dalam politik Indonesia. Pertanyaannya kemudian adalah, partai apa yang mengambil alih 132 kursi "kosong" ini?

Pertama, kita lihat partai-partai lama (parpol peserta Pemilu 1999). Apakah partai-partai lama berhasil memperluas dukungannya dan merebut kursi-kursi kosong itu? Golkar sebagai pemenang *plurality* akhir-akhir ini dike-sankkan *back to power*. Akan tetapi, perhitungan kursi di DPR menunjukkan bahwa Golkar hanya berhasil menguasai 128 kursi atau hanya bertambah delapan kursi. Lebih jauh lagi, bila dalam DPR periode yang lalu persentase kursi Golkar di DPR adalah sebesar 26 persen, kali ini persentase itu menurun menjadi 23,3 persen. Hal ini menunjukkan bahwa kemenangan Golkar secara *plurality* dengan 21,6 persen suara pemilu tidak cukup untuk mendongkrak kekuatan Golkar di DPR. Kemenangan *plurality* itu hanya menghasilkan keuntungan psikologi-politik bagi Golkar karena dinobatkan sebagai peraih suara terbanyak dalam Pemilu 2004. Sementara, keuntungan Golkar dalam bentuk kekuatan real-politik di arena legislatif justru tidak banyak berubah, bila tidak disebut menurun. Ini adalah kenyataan penting yang harus dipahami oleh publik.

Selain Golkar, perolehan kursi sebagian besar partai lama juga relatif stabil. Sementara PDIP seperti sudah disebutkan di atas kehilangan kursi paling besar, yaitu 44 kursi. Di antara partai-partai lama, hanya PAN dan PKS yang mengalami peningkatan kursi secara signifikan, selain juga PKB yang menambah 1 kursi. Dalam Pemilu 1999, PAN dan PKS meraih 34 dan 7 kursi, lalu di Pemilu 2004

meningkat menjadi 52 dan 45 kursi. PAN dan PKS yang selama lima tahun terakhir ini berada dalam satu fraksi di DPR (Fraksi Reformasi) berhasil meraih tambahan 56 kursi (18 + 38). Ini adalah lonjakan perolehan kursi yang cukup tinggi.

Kedua, kita lihat partai-partai baru. Di antara sembilan partai baru yang berhasil meraih kursi di DPR terdapat tiga partai yang jumlah perolehan kursinya cukup besar. Ketiga partai itu adalah Partai Demokrat (PD) dengan 57 kursi, Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Partai Damai Sejahtera (PDS) masing-masing dengan 13 dan 12 kursi. Secara keseluruhan ketiga partai baru ini meraih 82 kursi.

Dari kedua observasi di atas terlihat bahwa 132 kursi "kosong" itu diambil oleh tiga partai baru (82 kursi) dan dua partai lama (56 kursi). Dari sini terlihat bahwa peningkatan delapan kursi bagi Golkar justru tidak banyak berarti karena sebagian besar dari kursi "kosong" itu diraih oleh partai lain. Kelima partai inilah yang sebenarnya "memenangkan" pemilu. Mereka berhasil mengambil alih kursi-kursi di DPR secara jauh lebih optimal dibandingkan dengan partai yang mendapatkan suara terbanyak, yaitu Golkar.

Pertanyaan lain yang juga menarik untuk dijawab adalah bagaimana menjelaskan dampak perubahan besar kecilnya suara pemilu dalam penggunaan kursi di DPR? Untuk kasus PDIP dan PKS jawaban atas pertanyaan ini cukup jelas: berkurangnya kursi PDIP

dan bertambahnya kursi PKS di DPR itu semata-mata karena perolehan suara kedua partai ini berubah secara drastis. Tetapi untuk kasus Golkar, PPP, PBB, PKPI, dan PAN diperlukan penjelasan lain. Misalnya jumlah kursi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tidak berubah meskipun perolehan suaranya menurun hampir 10 persen. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dan Partai Bulan Bintang (PBB) yang suaranya meningkat hampir 40 persen dan 30 persen, tetapi justru kehilangan masing-masing tiga dan dua kursi. Sementara PAN yang suaranya turun dari 7,2 persen menjadi 6,4 persen di Pemilu 2004 justru menambah 18 kursi di DPR.

Di sini kita bisa melihat satu indikator yang biasa disebut *Deviation from Proportionality* (Deviasi Proporsi), yaitu selisih persentase suara pemilu dan persentase kursi DPR. Dalam Pemilu 1999, deviasi proporsi Golkar adalah sebesar +3,3 persen di mana dengan 22,7 persen suara Golkar berhasil meraih 26 persen kursi di DPR. Ini berarti bahwa dalam Pemilu 1999 Golkar mendominasi daerah-daerah yang memiliki kuota suara per kursi yang rendah. Dalam Pemilu 2004, deviasi proporsi Golkar menurun menjadi +1,7 persen, sementara PAN, PD, dan PPP memiliki deviasi proporsi sebesar +3 persen, +2,9 persen, dan +2,4 persen. Artinya, dalam Pemilu 2004 ini kursi dari daerah-daerah dengan kuota suara yang rendah tidak hanya diraih oleh Golkar tetapi juga oleh PAN, PD, dan PPP.

Besarnya deviasi PAN inilah yang menjelaskan mengapa penurunan suara PAN justru diiringi dengan kenaikan persentase kursi PAN di DPR dari 7,4 persen menjadi 9,5 persen. Sementara dalam Pemilu 2004, PBB dan PKPI memiliki deviasi negatif yaitu -0,6 persen dan -1,1 persen yang berarti bahwa peningkatan suara pemilu justru diikuti dengan merosotnya jumlah kursi. Hal ini berarti, PBB dan PKPI mengalami peningkatan dukungan di daerah-daerah yang kuota suara per kursinya tinggi.

Dari penjelasan itu terlihat bahwa bukan hanya perubahan suara dalam pemilu yang menentukan perubahan kursi di DPR, tetapi lokasi peningkatan dan penurunan suara dalam pemilu itulah yang lebih menentukan. Dalam hal ini PAN dan PD adalah dua partai yang strategi perolehan suaranya cukup efektif. Dengan deviasi tertinggi yaitu sekitar +3 persen, PAN dan PD adalah partai yang paling berhasil memanfaatkan sistem Pemilu 2004 untuk keuntungan perolehan kursi partainya.

POLA SIRKULASI DUKUNGAN: STABILITAS GOLKAR DAN EROSI PDIP

Dari analisis di atas, terlihat bahwa pergeseran suara dalam Pemilu 2004 punya dampak besar terhadap pergeseran kursi di DPR. Pertanyaannya kemudian adalah, dari dan ke parpol mana saja pergeseran itu terjadi? Misalnya, ke mana perginya 42 persen suara PDIP? Parpol mana yang

sebenarnya meraup limpahan suara? Di sini diperlukan analisis lebih jauh tentang polarisasi dan pola perpindahan dukungan antarpertai politik. Analisis ini dimulai dengan dua fenomena yang terjadi dalam Pemilu 2004: (1) peningkatan suara Golkar; dan (2) penuruan suara PDIP. Dalam Pemilu 1999, Golkar meraih 23,7 juta suara dan di Pemilu 2004 meningkat menjadi 24,5 juta. Sementara dalam Pemilu 1999, PDIP meraih 35,7 juta suara (34,1 persen), dan lima tahun kemudian dukungan itu merosot jadi 21 juta suara (18,3 persen). Penurunan sebesar 42 persen ini merupakan erosi dukungan yang sangat signifikan. Pertanyaannya kemudian, dari mana datangnya suara Golkar dan ke mana perginya suara PDIP? Sebab-sebab perubahan ini tentu menarik untuk dianalisis, akan tetapi hal yang tidak kalah penting untuk dijawab adalah bagaimana sirkulasi suara di kedua partai terbesar ini? Untuk menjawab pertanyaan itu tulisan ini memanfaatkan alat analisis korelasi. Analisis statistik ini memang tidak untuk menjelaskan sebab terjadinya pergeseran, tetapi alat ini bisa menjelaskan sirkulasi suara parpol secara lintas waktu dan antarpertai.

Sebelum melangkah lebih jauh, ada empat catatan teknis yang perlu dijelaskan. Pertama, unit analisis yang dipergunakan adalah kabupaten/kotamadya. Kedua, jumlah kabupaten di tahun 2004 lebih banyak daripada tahun 1999. Dalam Pemilu 1999, terdapat 315 kabupaten (tidak termasuk Timor Timur) dan Pemilu 2004 disep-

lenggarakan di 440 kabupaten/kotamadya. Artinya, terdapat jumlah *case* yang berbeda. Untuk mencegah terjadinya selisih jumlah kabupaten/kotamadya maka suara di kabupaten/kotamadya hasil pemekaran wilayah dibungkan dengan suara di kabupaten induk. Dengan cara itu maka jumlah *case*-nya jadi seragam yaitu 315 kabupaten dan kotamadya.

Ketiga, untuk mengontrol faktor perubahan penduduk maka digunakan angka persentase. Dengan begitu hasil Pemilu 1999 dan 2004 di setiap kabupaten dan kotamadya *comparable*. Keempat, hasil analisis dinyatakan signifikan secara statistik pada derajad 1 persen atau 5 persen, artinya kemungkinan bahwa korelasi tersebut terjadi karena faktor kebetulan (*by chance*) hanya sebesar 1 persen atau 5 persen. Dengan begitu, dapat dipastikan bahwa 95 persen atau 99 persen dari korelasi yang muncul itu bukan karena faktor kebetulan.

Untuk menelusuri sumber suara Golkar dalam Pemilu 2004 dilakukan analisis korelasi antara suara Golkar dalam Pemilu 2004 dengan delapan partai politik peserta Pemilu 1999.¹ Hasil analisis korelasi itu (lihat Tabel 2) menunjukkan secara jelas bahwa dukungan Golkar di tahun 2004 berasal dari pemilih Golkar di tahun 1999. Artinya, Golkar berhasil mempertahankan tingginya dukungan di daerah-daerah yang pada Pemilu 1999

¹ Dari 48 partai politik peserta Pemilu 1999, terdapat delapan partai yang mendapatkan suara di atas 1 persen.

Tabel 2

**KORELASI PENDUKUNG GOLKAR 2004
DAN DELAPAN PARTAI POLITIK
PESERTA PEMILU 1999 (N = 315)**

2004	1999	Positif	1999	Negatif
Golkar	Golkar	0,818*	PDIP	-0,454*
			PKB	-0,453*
			PAN	-0,270*
			PK	-0,160*
			PKP	-0,080
			PPP	-0,053
			PBB	-0,001

*Korelasi signifikan pada tingkat 0,01 (2-tailed).

memang sudah menjadi basis pendukungnya. Sementara, di daerah-daerah yang dalam Pemilu 1999 merupakan basis pendukung PDIP, PKB, PAN, dan PK, perolehan suara Golkar cen-

derung rendah. Hal ini menunjukkan bahwa keunggulan Golkar dalam Pemilu 2004 ini adalah karena keberhasilannya mempertahankan pendukung, bukan karena keberhasilannya memperluas basis pendukungnya.

Hal ini berbeda dengan PDIP yang kehilangan 42 persen suara. Dalam kasus PDIP, yang perlu dilakukan adalah menelusuri ke mana perginya suara PDIP. Untuk itu, dilakukan analisis korelasi antara suara PDIP di tahun 1999 dengan suara 24 partai peserta Pemilu 2004. Seperti terlihat dalam Tabel 3, korelasi suara pendukung PDIP dalam Pemilu 1999 dengan 24 partai peserta Pemilu 2004 menunjukkan penyebaran yang cukup menarik. Dari 12 partai yang memiliki kore-

Tabel 3

**KORELASI PENDUKUNG PDIP 1999 DENGAN PENDUKUNG 24 PARTAI
PADA PEMILU 2004 (N = 315)**

Pemilu 1999	Pemilu 2004					
	Positif		Negatif			
PDIP	PDIP	0,828*	N	Golkar	-0,454*	NI
	PD	0,347*	N	PPP	-0,432*	I
	PNBK	0,219*	N	PBR	-0,392*	I
	PNIM	0,181*	N	PSI	-0,296*	I
	PDS	0,175*	K	PBB	-0,338*	I
	PIB	0,174**	N	PNU	-0,311*	I-I
	PPDI	0,166**	N	PM	-0,240*	NI
	Pelopor	0,106	N	PDK	-0,281*	NI
	PBSD	0,097	N	PAN	-0,240*	I-I
	PKPB	0,095	N	PKS	-0,197*	I
	PKB	0,052	I-I	PPD	-0,107**	NI
	PP	0,016	N			
	Pancasila					
	PKPI	0,015	N			

* Korelasi signifikan pada tingkat 0,01 (2-tailed).

** Korelasi signifikan pada tingkat 0,05 (2-tailed).

NI = Nasionalis; K = Kristiani; I = Islamis; I-I = Islam Inklusif; NI = Nasionalis-Inklusif.

Tabel 4

PARTAI POLITIK DALAM EMPAT KATEGORI

	Nasionalis	Nasionalis Inklusif	Islam Inklusif	Islamis
Formalisasi Syariah dalam Konstitusi	Kontra	Kontra	Kontra	Pro
Inkorporasi Nilai Islam dalam Hukum dan Kebijakan Pemerintahan	Kontra	Pro	Pro	Pro
Hubungan dengan Organisasi Islam	Tidak	Tidak	Ya	Ya

lasi positif dengan PDIP, sembilan partai (termasuk PDIP 2004) memiliki korelasi yang signifikan. Korelasi yang positif ini menandakan bahwa ke-sembilan partai ini mendulang suara di daerah-daerah yang pada Pemilu 1999 merupakan basis PDIP. Di sisi lain, pendukung PDIP dalam Pemilu 1999 memiliki korelasi negatif dengan 11 partai lainnya. Artinya, dalam Pemilu 2004 keduabelas partai ini tidak mendulang suara dari daerah-daerah yang menjadi basis PDIP dalam Pemilu 1999. Lebih jauh lagi bisa diinterpretasikan bahwa pendukung PDIP tidak "eksodus" ke-11 partai ini.

Untuk memberikan interpretasi-analitis (*analytical interpretation*) yang lebih jauh tentang sirkulasi suara pendukung PDIP ini, partai politik peserta pemilu diklasifikasikan dalam empat kategori berdasarkan pandangan partai tentang hubungan antara negara dan Islam, agama mayoritas pendukung Indonesia (lihat Tabel 4). Pertama, partai Islamis adalah partai yang memiliki basis pemilih dari organisasi/gerakan Islam dan mendukung formalisasi Syariah dalam aturan negara. Kedua, partai Islam-Inklusif adalah par-

tai yang memiliki basis pemilih dari organisasi/gerakan Islam dan mengakomodasi aspirasi umat Islam tetapi menolak formalisasi Syariah dalam hukum negara. Ketiga, partai Nasionalis-Inklusif adalah partai yang tidak memiliki hubungan dengan organisasi Islam, mengakomodasi aspirasi umat Islam dan menolak formalisasi Syariah dalam hukum negara. Keempat, partai Nasionalis adalah partai yang tidak memiliki hubungan dengan organisasi Islam, memperjuangkan tegaknya negara dan pemerintahan yang netral dari pengaruh agama, dan menolak formalisasi Syariah dalam hukum negara.²

Apabila diperhatikan lebih jauh, sebagian besar dari partai-partai yang memiliki korelasi negatif dengan PDIP adalah partai-partai yang secara tradisional mengandalkan basis pendukung dari kalangan Islam. Meskipun sebagian dari partai-partai ini memang tidak memiliki hubungan langsung dengan gerakan atau organisasi Islam, seperti Golkar, Partai Merdeka (PM), Partai Per-

² Diskusi lebih jauh tentang klasifikasi ini bisa ditemukan dalam Baswedan (*forthcoming*, 2004).

Tabel 5

PERGESERAN SUARA PENDUKUNG PDIP DI PEMILU 2004 (N = 315)

Pemilu 1999			Pemilu 2004		
Partai	Suara	%	Partai	Suara	%
PDIP	35.689.073	34,1	PDIP	21.026.629	18,53
			PD	8.455.225	7,45
			PDS	2.414.254	2,13
			PNBK	1.230.455	1,08
			PNIM	923.159	0,81
			PPDI	855.811	0,75
			PIB	672.952	0,59
Total	35.689.073	34,1	Total	35.578.485	31,34

satuhan Demokrasi (PDK), dan Partai Persatuan Demokrasi (PPD) tetapi basis pemilih mereka berbeda dengan basis PDIP di tahun 1999. Artinya, ketiga partai non-Islam ini tidak berhasil merebut dukungan dari simpatisan PDIP. Suara yang mereka raih bukanlah suara pendukung PDIP. PKB adalah satu-satunya partai berbasis pemilih muslim yang memiliki korelasi positif dengan PDIP. Meski begitu korelasi itu pun tidak signifikan. Hal ini seakan menandakan "kembalinya" sebagian warga NU yang pada Pemilu 1999 mendukung PDIP. Hanya saja jumlah mereka terlalu kecil, sehingga tidak signifikan.

Kuatnya korelasi suara pendukung PDIP seperti terlihat dalam Tabel 3, memunculkan pertanyaan baru yaitu apakah korelasi positif itu bisa secara riil mencerminkan sirkulasi suara PDIP dalam Pemilu 1999 dan 2004? Untuk menjawabnya kita lihat Tabel 5. Pada tabel ini terlihat sirkulasi suara "bekas" pendukung PDIP. Partai-partai politik yang dimasukkan dalam per-

hitungan Tabel 5 adalah partai-partai yang pendukungnya terbukti memiliki korelasi positif dan signifikan dengan pendukung PDIP di tahun 1999. Persentase dan angka nominal dari total kedua pemilu ini memang tidak ekui-valen, karena memang jumlah pemilih dalam Pemilu 1999 dan 2004 pun berbeda. Total suara dalam Pemilu 1999 adalah 105,6 juta sementara dalam Pemilu 2004 terdapat 113,5 juta. Akan tetapi selisih nilai total yang ada di dalam tabel itu relatif kecil dampaknya dibandingkan dengan daya penjelas yang dihasilkan dari analisis ini.

Dari Tabel 3 dan 5 ini terlihat jelas bahwa para pendukung dan simpatisan PDIP dalam Pemilu 1999 telah tersebar dalam tujuh partai politik. Walaupun sebagian besar (58 persen) masih tetap mendukung PDIP, tetapi cukup banyak dari mereka (42 persen) yang eksodus ke partai lain. Penerima eksodus pendukung PDIP terbesar adalah Partai Demokrat (PD) diikuti dengan Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), dan Par-

tai Nasionalis Banteng Kemerdekaan (PNBK). Empat partai baru yang memiliki korelasi positif dan signifikan dengan PDIP ternyata memiliki keterkaitan ideologis atau historis dengan PDIP, yaitu Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNIM) pimpinan Sukmawati Soekarnoputri, PNBK pimpinan Eros Djarot, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) pimpinan Dimmy Haryanto, dan PDS pimpinan Ruyandi Hutasoit. Sementara tiga partai lainnya yaitu PD, Partai Indonesia Baru (PIB), dan PKPB tidak memiliki hubungan historis dengan PDIP tetapi dari analisis ini terlihat bahwa mereka berbagi basis pendukung yang sama dengan basis PDIP dalam Pemilu 1999. Meski begitu ada catatan yang menarik untuk diperhatikan. Sebagian massa pemilih PDIP memang meninggalkan partainya, tetapi mereka tidak pergi jauh-jauh. Mereka hanya pindah ke partai-partai nasionalis lainnya dan tidak pindah ke partai-partai Islam. Bahkan mereka tidak pindah ke partai non-Islam seperti Golkar. Tentu ada satu-dua kasus perpindahan lintas aliran, tetapi jumlahnya kecil sehingga tidak ada pengaruh yang signifikan.

SIRKULASI SUARA KE PD DAN PKS

Dalam Pemilu 2004, Partai Demokrat (PD) dan Partai Keadilan Sejatera (PKS) berhasil mendulang suara dalam jumlah cukup signifikan. PD yang mencalonkan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) meraih 8,46 juta

(7,5 persen) suara. Sementara PKS adalah satu-satunya partai lama yang mengalami pertumbuhan dukungan secara signifikan. Meskipun secara *de jure* PKS adalah partai baru, akan tetapi *de facto* PKS adalah kelanjutan dari PK. PKS mengalami peningkatan dukungan dari 1,44 juta (1,4 persen) suara di Pemilu 1999 menjadi 8,33 juta (7,34 persen) suara dalam Pemilu 2004. Pertanyaannya adalah, dari mana datangnya dukungan suara untuk PD dan PKS? Seperti pada analisis di atas tentang hijrahnya pendukung PDIP, bagian ini juga menggunakan alat analisis korelasi.

Partai Demokrat

Tabel 6 menggambarkan korelasi perolehan suara PD dengan delapan partai teratas dalam Pemilu 1999. Dari Tabel 6 ini terlihat bahwa perolehan suara PD berkorelasi positif dengan suara PDIP, PAN, dan PK di Pemilu 1999. Hal ini berarti, bahwa perolehan suara PD cenderung tinggi di daerah-daerah yang pada tahun 1999

Tabel 6

KORELASI PEROLEHAN SUARA PD DENGAN DELAPAN PARTAI PESERTA PEMILU 1999 (N = 315)

	2004	1999	Positif	1999	Negatif
PD	PDIP	0,347*		Golkar	-0,347*
	PK	0,345*		PPP	-0,055
	PAN	0,291*			
	PKP	0,180*			
	PKB	0,006			
	PBB	0,002			

*Korelasi signifikan pada tingkat 0,01 (2-tailed).

memberikan suara tinggi untuk PDIP, PAN, PK, dan PKP. Korelasi positif dan signifikan antara PD 2004 dengan PDIP 1999 menarik untuk dikaji lebih jauh. Melihat kenyataan bahwa secara nasional PDIP mengalami penurunan suara sebesar 14,6 juta, maka korelasi di atas membuktikan bahwa PD mendulang suara di daerah-daerah yang pada Pemilu 1999 menjadi basis PDIP. Ini berarti telah terjadi pergeseran dukungan di kalangan pendukung dan simpatisan PDIP, di mana sebagian dari mereka yang dalam Pemilu 1999 mendukung PDIP telah beralih partai dan mendukung PD dalam Pemilu 2004.

Selain itu, PD 2004 berkorelasi positif dan signifikan dengan PK 1999 dan PAN 1999. Akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa PD merebut suara PK dan PAN. Mengapa? Karena pergeseran suara PAN dalam Pemilu 1999 dan 2004 relatif kecil, yaitu 230 ribu suara. Begitu juga dengan korelasi positif dan signifikan antara PD 2004 dan PK 1999; tidak berarti bahwa PD mengambil suara dari PK apalagi karena perolehan PK bukannya menurun tetapi justru meningkat secara drastis. Kesimpulan yang bisa ditarik dari angka korelasi itu adalah bahwa daerah-daerah yang memberikan suara besar untuk PAN dan PK di tahun 1999, cenderung memberikan suara besar pula untuk PD di Pemilu 2004. Demikian pula dengan korelasi positif dan signifikan antara PD dan PKP. Korelasi ini menunjukkan bahwa ada kesamaan karakter antara pendukung PD dan PKP.

Di sini terlihat bahwa PD cenderung mendapatkan dukungan di daerah-daerah yang sama dengan PAN, PK dan PKP. Bila kita berasumsi bahwa dalam Pemilu 1999 PAN, PK, dan PKP mendapatkan dukungan di daerah perkotaan, maka pada tahun 2004 PD mendapatkan dukungan di daerah-daerah yang memiliki karakter sama dengan pendukung ketiga partai ini di Pemilu 1999. Dengan kata lain, korelasi positif dan signifikan antara PD dengan PDIP, PAN, PK, dan PKP menandakan bahwa PD hanya berhasil "menarik" simpatisan PDIP di perkotaan, dan tidak berhasil menarik simpatisan PDIP di daerah pedesaan.

Pada sisi lain, perolehan suara PD 2004 berkorelasi negatif dan signifikan dengan perolehan suara Golkar di Pemilu 1999. Artinya, daerah-daerah yang memberikan suara tinggi untuk Golkar di tahun 1999, cenderung memberikan suara rendah bagi PD. Ini menunjukkan bahwa PD tidak berhasil menembus daerah-daerah yang di tahun 1999 menjadi basisnya Golkar. PD hanya berhasil menembus daerah yang sejak semula memang sudah merupakan basis pendukung partai non-Golkar. Mengapa ini bisa terjadi? Salah satu interpretasinya adalah bahwa Golkar dan PD (dalam hal ini, karena faktor Susilo Bambang Yudhoyono) sama-sama memiliki asosiasi dengan masa lalu, misalnya keamanan, stabilitas politik dan ekonomi. Bagi pemilih yg telah menjadi simpatisan Golkar sejak Pemilu 1999, PD jadi nampak kurang atraktif. Bagi pemilih yang sejak Pemilu 1999 telah mendu-

kung Golkar, partai Golkar justru nam-pak makin "menjanjikan" dibanding-kan dengan PD. Karena kesamaan ka-rakter itulah maka PD kesulitan untuk menembus daerah yang selama ini menjadi basis Golkar.

Partai Keadilan Sejahtera

Tabel 7 menunjukkan bahwa perolehan suara PKS tahun 2004 memiliki korelasi positif dengan perolehan suara PK, PAN, PPP, dan PBB di tahun 1999. Artinya, PKS mendapatkan dukungan suara yang tinggi pada daerah-daerah di mana PK, PAN, PPP, dan PBB mendapatkan dukungan kuat pada Pemilu 1999. Keempat partai ini memiliki asosiasi yang kuat dengan kalangan muslim modernis.³

Yang menarik di sini adalah tingginya korelasi antara PKS 2004 dengan PAN 1999. Hal ini berarti, bahwa di daerah-daerah yang pada Pemilu 1999 merupakan basis PAN terjadi peralihan besar ke PKS di Pemilu 2004. Sementara suara PKS 2004 berkorelasi negatif dengan suara PDIP, PKB, dan Golkar di Pemilu 1999. Artinya, di daerah-daerah yang menjadi basis PDIP, PKB, dan Golkar pada Pemilu 1999, suara PKS di tahun 2004 cenderung rendah. Di sini terlihat bah-

Tabel 7

KORELASI PEROLEHAN SUARA PKS DENGAN DELAPAN PARTAI PESERTA PEMILU 1999 (N = 315)

2004	1999	Positif	1999	Negatif
PKS	PK	0,840*	PKB	-0,239*
	PAN	0,674*	PDIP	-0,197*
	PBB	0,392*	Golkar	-0,131**
	PPP	0,375*	PKP	-0,024

*Korelasi signifikan pada tingkat 0,01 (2-tailed).

**Korelasi signifikan pada tingkat 0,05 (2-tailed).

wa PKS mendulang dukungan di daerah-daerah yang memang merupakan basis partai-partai Islam (tepatnya muslim modernis). Perolehan suara PKS cenderung rendah di daerah-daerah yang menjadi basis PDIP, NU, maupun Golkar. Artinya, dalam Pemilu 2004 ini, meski PKS tampil dengan citra politik bersih, anti-korupsi, dan berorientasi pada *public service* akan tetapi itu semua hanya berhasil "menarik" satu kelompok pemilih saja, yaitu muslim modernis. Citra PKS itu masih belum berhasil menembus batas-batas politik aliran dan ideologis, dan karena itu PKS nampak tidak berhasil menjangkau dan merebut dukungan kalangan nasionalis dan *nahdliyin*. Sebagai catatan, tentu ada satu-dua kasus khusus di mana PKS menerima suara dari bekas pendukung PDIP ataupun PKB, tetapi secara nasional jumlah itu kecil dan tidak signifikan.

³ Modernis dalam konteks menginterpretasikan Syari'ah, bukan modernis dalam konteks Teori Modernisasi. Pengertian ini sering disalahartikan sehingga terminologi modernis ini jadi kehilangan daya jelaskan. Terminologi modernis merujuk pada muslim yang memilih untuk melakukan interpretasi langsung dan individual atas Al-Qur'an dan

Hadits. Sementara terminologi tradisional merujuk pada muslim yang memilih untuk menggunakan referensi klasik seperti Imam Syafi'i dalam menginterpretasikan makna Al-Qur'an dan Hadits.

Sebagai ilustrasi dari pergeseran suara PD dan PKS, kasus di DKI Jakarta menarik untuk dikaji. Di DKI, suara PDIP menurun dari 1,8 juta di tahun 1999 menjadi 581 ribu di tahun 2004, atau sebanyak 1,3 juta pemilih telah "pergi" meninggalkan PDIP. Sementara total suara yang "pergi" meninggalkan PPP, PBB, dan PAN adalah 934 ribu. Suara PD di DKI Jakarta adalah 908 ribu. Untuk PKS, pada Pemilu 1999 PK meraih 226 ribu, dan tahun 2004 PKS meraih 985 ribu suara, jadi kenaikan suara PKS di Jakarta sebesar 758 ribu.

Dengan menggunakan korelasi di atas, terlihat sangat mungkin bahwa: (1) sebagian besar dari 1,3 juta suara PDIP "pergi" ke PD; dan (2) sebagian besar dari 934 ribu suara PPP, PBB, dan PAN itu pergi ke PKS. Kalaupun PBR (pecahan dari PPP) dihitung juga, maka suara PBR di DKI hanya 129 ribu. Di sini terlihat bahwa unggulnya PKS di Jakarta merupakan pengulangan keunggulan PPP dalam Pemilu 1977, yaitu PKS unggul karena berhasil "mengumpulkan" suara pemilih muslim modernis di PAN, PPP, dan PBB ke dalam satu partai yaitu PKS. Analisis sirkulasi pergeseran pendukung PDIP, dan aliran suara dukungan untuk PD dan PKS mendukung adanya dualisme sirkulasi dukungan. PD tidak berhasil meraih dukungan dari basis pendukung Islam, sementara PKS tidak berhasil meraih dukungan dari basis pendukung nasionalis dan *nahdliyin*.

POLA SIRKULASI DUKUNGAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILU 1955, 1999 DAN 2004

Dari analisis mikro per partai yang dikemukakan di atas, tulisan ini mencoba untuk membuat pola sirkulasi dukungan partai politik secara makro dan lintas waktu. Pola sirkulasi suara ini dibangun dengan mengkaji tiga pemilu bebas, yaitu Pemilu 1955, 1999, dan 2004. Enam pemilu yang diselenggarakan oleh Orde Baru tidak dimasukkan dalam kajian ini karena besarnya komponen rekayasa politik di dalamnya. Untuk mengkaji pola sirkulasi suara di Pemilu 1999 dan 2004, dilakukan analisis korelasi yang hasilnya termuat dalam Tabel 8. Sementara, dalam mengkaji sirkulasi suara antara Pemilu 1955 dan 1999, tulisan ini mengacu pada studi yang dilakukan oleh King (2003). King (2003: 129-131) menunjukkan bahwa pada Pemilu 1999 partai-partai Islam dan Golkar mendapatkan suara di daerah-daerah yang pada tahun 1955 merupakan basis partai Islam (Masjumi, NU, PSII). Sementara partai nasionalis seperti PDIP mendapatkan dukungan di daerah-daerah yang pada tahun 1955 memberikan suara untuk partai-partai nasionalis dan komunis (PNI dan PKI).

Dari analisis King (2003) untuk Pemilu 1955 dan 1999 serta berdasarkan analisis korelasi di atas, dukungan partai politik di Indonesia bisa digambarkan sebagai sebuah pola yang berkesinambungan (lihat Gambar 1). Pola ini tentu tidak bisa menjelaskan 100 persen pergerakan suara, karena

Tabel 8

KORELASI POSITIF DAN SIGNIFIKAN PESERTA PEMILU 2004 DAN 1999 (N = 315)

Partai 2004	Partai Peserta Pemilu 1999									
PPP	PPP	(0,79)	PBB	(0,19)	PKB	(0,14)	PAN	(0,17)	PK	(0,128)
PBR	PPP	(0,38)	PBB	(0,17)	PAN	(0,16)	PK	(0,14)	Golkar	(0,19)
PBB	PBB	(0,73)	PPP	(0,21)	Golkar	(0,17)				
PKS	PK	(0,84)	PAN	(0,68)	PBB	(0,39)	PPP	(0,38)		
PKB	PKB	(0,96)								
PAN	PAN	(0,73)	PK	(0,38)	PBB	(0,32)	PPP	(0,24)		
Golkar	Golkar	(0,82)								
PDK	Golkar	(0,30)								
PD	PDIP	(0,35)	PAN	(0,34)	PK	(0,29)				
PKPI	PKP	(0,46)	Golkar	(0,17)						
PDIP	PDIP	(0,85)	PKB	(0,19)						
PNBK	PDIP	(0,25)								
PDS	PDIP	(0,16)								
PKPB	PDIP	(0,12)								

** Korelasi dalam Tabel 8 ini signifikan pada tingkat 0,01 (*2-tailed*).

memang tidak ada satu teori pun yang bisa menjelaskan keseluruhan fenomena. Akan tetapi, pola ini bisa merupakan thesis pergerakan dukungan partai politik di Indonesia.

Dalam Pemilu 1999, daerah-daerah pendukung partai-partai Islam di Pemilu 1955 telah terpecah menjadi pendukung tiga jenis ideologi partai, yaitu partai Islamis (PBB, PPP, dan PKS), partai Islam-Inklusif (PAN dan PKB), dan partai Nasionalis-Inklusif (Golkar). Sementara itu, daerah-daerah yang menjadi basis pendukung partai nasionalis dan komunis di Pemilu 1955 bersatu dalam partai berideologi nasionalis (PDIP).⁴

Dalam Pemilu 2004, giliran partai berideologi nasionalis mengalami frag-

mentasi. Sebagaimana dikaji di atas, pendukung PDIP telah terfragmentasi dalam tujuh partai. Fragmentasi ini berbeda dengan fragmentasi pendukung partai Islam. Pendukung partai Islam telah mengalami fragmentasi bukan semata-mata di tingkat afiliasi partai, tetapi juga pada tingkat ideologi partai. Sementara, dalam kasus PDIP fragmentasi memang terjadi tetapi hanya pada tingkat afiliasi partai. Sementara dari sisi ideologi partai, ketujuh partai yang dalam Pemilu 2004 menampung eksodus pendukung PDIP memiliki garis ideologi nasionalis yang sebangun dengan PDIP.

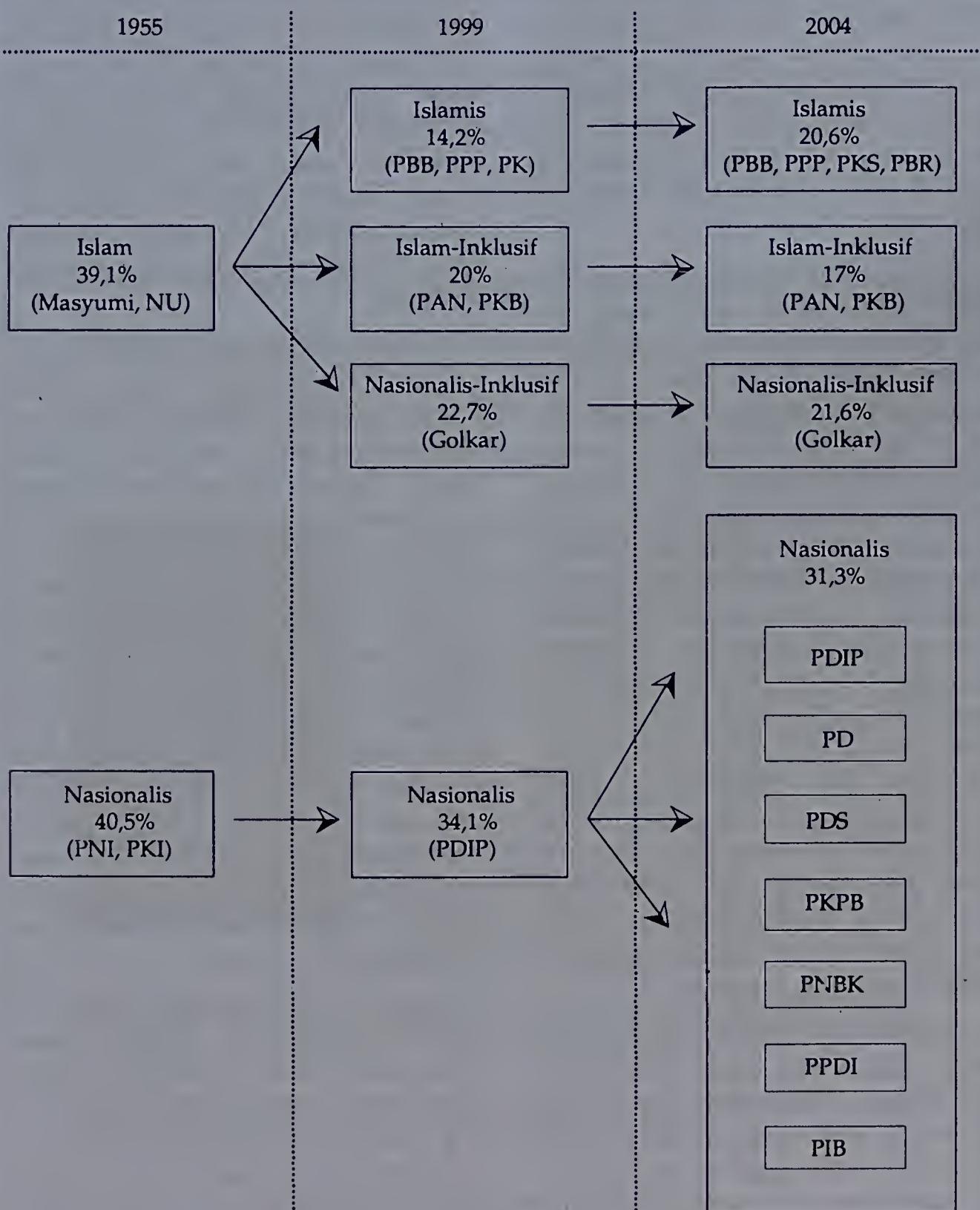
PENUTUP

Pemilu 2004 menghasilkan distribusi kekuatan di DPR yang lebih merata. Dari sistem Pemilu 2004 terlihat bahwa PD dan PAN sebagai dua

⁴ Dalam Pemilu 1999 memang terdapat beberapa partai nasionalis, akan tetapi dukungan suara pada partai-partai ini relatif kecil.

Gambar 1

POLA PERALIHAN DUKUNGAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA



partai yang sangat diuntungkan. Dengan 7,45 persen suara PD meraih 10,36 persen kursi DPR, sementara PAN dengan 6,44 persen suara meraih 9,45 persen kursi DPR. Golkar sebagai partai yang meraih suara terbanyak dalam Pemilu 2004, justru mengalami penurunan penguasaan kursi di DPR dari 26 persen menjadi 23,27 persen.

Dari analisis aliran sirkulasi dukungan partai politik di Indonesia terlihat bahwa sirkulasi itu masih sebatas lintas partai dalam satu kelompok ideologi politik. Selain PKS, hanya ada dua partai yang berhasil mempertahankan pendukungnya, yaitu Golkar dan PKB. Ketiga partai ini memiliki pendukung yang tingkat loyalitasnya cukup tinggi. Adapun untuk partai-partai yang pendukungnya berpindah ke partai lain, terlihat pola sirkulasi dukungan yang menarik. Sebagian pendukung partai-partai Islamis dan Islam-Inklusif bisa jadi berganti afiliasi partai, akan tetapi mereka tidak pergi meninggalkan lingkar ideologi politiknya. Hal ini terlihat dari sirkulasi pendukung PPP, PBB, dan PAN. Mereka berpindah partai, tetapi tidak berpindah pada partai yang berideologi nasionalis, misalnya.

Demikian juga dengan pendukung partai nasionalis. Dari kasus PDIP, nampak jelas bahwa pendukung PDIP hanya meninggalkan partai PDIP tetapi tidak meninggalkan ideologi politik nasionalisnya; mereka hanya berpindah ke partai nasionalis lain. Begitu pula dengan fenomena PD dan PKS. PD hanya mendulang suara da-

ri basis-basis PDIP di daerah perkotaan. PD tidak mendapatkan dukungan yang signifikan dari basis-basis pemilih muslim. Hal yang sama terjadi pada PKS, meski partai ini dikenal dengan partai bersih, anti-korupsi, dan berorientasi pada pelayanan publik, akan tetapi pemilih yang berhasil ditarik oleh PKS adalah bekas simpatisan PAN, PPP, dan PBB yang ketiganya berkarakter muslim modernis.

Dengan melihat sirkulasi dukungan partai politik secara lintas waktu, terlihat adanya dualisme sirkulasi suara dalam politik kepartaian di Indonesia. Seperti digambarkan di atas, pendukung partai sudah sanggup untuk menarik dukungan dan memindahkannya ke partai lain. Akan tetapi partai politik alternatifnya adalah partai yang masih berada dalam satu lingkar ideologi politik. Hal ini menunjukkan bahwa afiliasi massa pemilih terhadap ideologi politik terlihat lebih kuat dibandingkan dengan afiliasi massa pemilih terhadap partai politik. Massa pemilih nampaknya masih berpandangan bahwa partai politik bisa berganti, tetapi ideologi politik tetap sama.

Dampaknya dalam lima tahun ke depan bisa diprediksi bahwa selama partai-partai politik dihadapkan pada pembuatan kebijakan yang netral secara ideologis maka ciri-ciri ideologis politik tidak muncul. Akan tetapi, jika partai-partai ini dihadapkan pada pembuatan kebijakan yang ideologis dan menyangkut masalah klasik soal agama-negara (misalnya UU

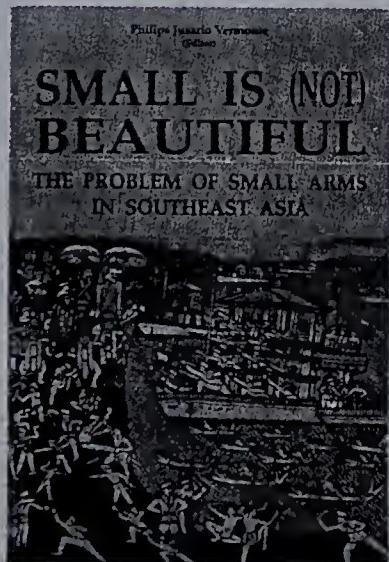
Pendidikan atau RUU Kerukunan Umat Beragama) maka besar kemungkinan fragmentasi partai-partai ini akan mengkristal dalam dua kelompok besar ideologi politik nasionalis dan Islam. Ini merupakan kenyataan politik yang perlu diantisipasi oleh publik di Indonesia.

KEPUSTAKAAN

Baswedan, Anies. *Forthcoming 2004. Political Islam: Present and Future. Trajectory* (Asian Survey, The Institute of Asian Studies, UC-Berkeley).

King, Dwight Y. 2003. *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia* (Westport, Connecticut: Praeger Publishers).

SMALL IS (NOT) BEAUTIFUL THE PROBLEM OF SMALL ARMS IN SOUTHEAST ASIA



Edited by: Philips Jusario Vermonte

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This problem of small arms is complex. It carries not only international, but also regional, national and even local dimensions. An accurate understanding of this issue is therefore imperative.

This book attempts to investigate the problem of small arms proliferation in Southeast Asia with special reference to Indonesia, the Philippines, and Thailand. It contains six papers that result from a collaborative research project undertaken by researchers from CSIS in Jakarta, from Chulalongkorn University in Bangkok, and from Institute for Strategic and Development Studies (ISDS) in Manila.

The publication of this book is intended to provide a more comprehensive understanding on the issue of small arms in particular and human security in general.

Contributors: Rizal Sukma, Edy Prasetyono, Landry Haryo Subianto, Thitinan Pongsudhirak, Herman Joseph S. Kraft, Philips J. Vermonte.

2004. 1st Ed., vi + 109 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-86-1

Rp 35.000,00 + postage charge 20% for Indonesia

US\$29.00 + postage charge by airmail for overseas

Send your order to CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Hasil Pemilihan Umum 2004

Kevin Evans

Tulisan ini mengkaji beberapa bagian dari Pemilu Legislatif 2004 berdasarkan kajian empirik dari proses pencalonan sampai hasil pemilu legislatif. Proses desentralisasi yang telah menjadi bagian dari tata pemerintahan baru, belum menjadi bagian penting dari pengelolaan partai di Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol adalah proses fragmentasi dalam sistem partai politik. Jumlah partai politik yang besar naik dari lima menjadi tujuh. Namun demikian, berdasarkan rumpun "pasar pemilih" hasil Pemilu 2004 menunjukkan sistem delapan partai, sedangkan pada Pemilu 1999 menunjukkan sistem lima partai. Faktor yang mungkin ikut menyebabkan fragmentasi ini adalah keikutsertaan kelima partai paling besar dalam proses pemerintahan selama lima tahun terakhir ini. Selain itu, faktor over-sentralisasi struktur partai dicerminkan melalui dominasi tokoh-tokoh dari pusat sebagai calon legislatif.

PENDAHULUAN

SALAH satu perubahan paling fundamental yang telah terjadi di Indonesia sejak awal proses pembaruan (reformasi) adalah perubahan peran pemilihan umum (pemilu) dalam tatanan politik negara. Perubahan penting yang dapat dilihat termasuk landasan ideologis yang diberlakukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Selama paling sedikit lima kali pemilihan umum sebelum 1999, pemilihan umum diselenggarakan sebagai mekanisme untuk mengukuhkan kembali sistem politik yang berlaku. Secara singkat pemilihan umum pada zaman tersebut diterapkan untuk mengesahkan kembali sistem politik Orde Baru. Pemilihan umum bukan merupakan wadah persaingan antara peserta yang dapat

menggantikan kepemimpinan politik nasional. Malah salah satu Menteri Dalam Negeri pada saat tersebut "mengingatkan" rakyat bahwa pemilihan umum bukan merupakan kesempatan untuk "main politik".¹

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilihan umum pertama yang berasas persaingan terbuka (*competitive elections*) sejak pemilihan umum untuk DPRD Provinsi se-Kalimantan pada tahun 1958. Perbedaan paling besar yang dapat dilihat antara pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya adalah di bidang penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sebelumnya badan penyelenggara pemilu ikut menjamin

¹ Pernyataan Jenderal TNI Yogie S. Memet sebagai Mendagri sebelum dimulainya kampanye Pemilu 1997.

kemenangan (dan kelangsungan) sistem politik Orde Baru. Pada tahun 1999 fungsi badan penyelenggara pemilu berubah agar menjamin (termasuk dengan pelembagaan beberapa mekanisme pembuktian integritas) bahwa preferensi para pemilih benar-benar dicerminkan dalam hasil pemilu sendiri.

Selain badan penyelenggara pemilu, unsur-unsur lain yang mempengaruhi proses kepemiluan (*electoral* atau masalah-masalah yang menyangkut pemilihan umum) juga berperan dalam mendukung pelaksanaan pemilu secara kompetitif. Unsur-unsur ini termasuk:

- Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral.
- Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas dari "restu" pemerintah.
- Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum.
- Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih Golkar.
- Pendirian posisi netral dari aparatur negara terhadap masing-masing peserta pemilu.
- Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu.²

SISTEM PEMILU 1999 VS. SISTEM PEMILU 2004

Sistem pemilu, yaitu mekanisme untuk mengalihkan suara pemilih menjadi kursi, tidak mengalami perubahan yang substantif. Ciri khas sistem pemilu yang diberlakukan pada tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- Sistem perwakilan berimbang.
- Besaran daerah pemilihan besar (sebesar provinsi).
- Daftar calon tertutup (pemilih hanya memilih tanda gambar).
- Daftar calon tidak sama dengan daerah pemilihan, yaitu ada beberapa sub-daftar sesuai dengan jumlah kabupaten/kota dalam daerah pemilihan atau jumlah kecamatan dalam daerah kabupaten/kota untuk DPRD Kabupaten/Kota.
- Pemenang kursi berdasarkan "kinerja" partainya di kabupaten. Tafsir "kinerja" sangat tidak jelas³ atau tegas sehingga pemenang kursi dapat disesuaikan setelah hasil penghitungan suara diselesaikan;
- "Perimbangan" perwakilan antara wilayah Pulau Jawa dan wilayah di luar Jawa. Maksud diskriminasi terhadap pemilih di Pulau Jawa dibuktikan karena ongkos kursi lebih mahal daripada di wilayah luar

² Kebebasan ini memang tidak mutlak sebagaimana dilihat dalam laporan kelompok pemantau, misalnya Forum Rektor, KIPP, UNFREL, JAMPPI. Namun tingkatnya jauh lebih rendah daripada dulu dan tidak diarahkan kepada dukungan terhadap satu pihak partisian saja.

³ Istilah yang dipakai adalah suara terbanyak (jumlah) atau suara terbesar (persentase) sehingga penentuan pemenang cenderung diatur setelah hasil penghitungan suara sudah jelas.

Jawa.⁴ Pada saat itu belum ada mekanisme secara konstitusional untuk mengatur perwakilan dari daerah sehingga DPR dipaksa melakukannya "dwi-fungsi", yaitu sebagai wadah untuk perwakilan rakyat (penduduk) dan daerah (wilayah).⁵

- Pemilu serentak (semua tingkat pemerintahan dipilih pada saat yang sama).
- 7 persen kursi DPR dan 10 persen kursi DPRD tidak diisi melalui proses pemilihan umum.⁶

⁴ Walau hasil perekayasaan jumlah penduduk dan jumlah kabupaten/kota dalam sebuah provinsi menghasilkan 50 persen kursi di Jawa dan 50 persen kursi di luar Jawa, sebetulnya diskriminasi ini juga dirasakan provinsi luar Jawa seperti Riau, Sumsel, Sumut dan NTB. Sementara itu ongkos kursi di daerah seperti Timtim merupakan sepertiga dari ongkos kursi nasional sedangkan pemilih Papua dan NTT juga menikmati over-representasi yang cukup menonjol. Misalnya, penduduk NTB dan NTT hampir sama namun jumlah wakil dari NTB berjumlah sembilan orang sedangkan di NTT jumlahnya 13 orang. Perbedaan antara kedua provinsi ini adalah jumlah kabupaten/kota. Pada saat itu ada tujuh kabupaten/kota di NTB sedangkan di NTT ada 13 kabupaten/kota.

⁵ Kehadiran Utusan Daerah dalam MPR merupakan mekanisme yang ada, namun secara substantif sangat tidak efektif dalam konteks kegiatan ataupun hasil pekerjaan legislatif.

⁶ Kursi ini disediakan untuk Anggota TNI dan Polri. "Pengangkatan" anggota badan legislatif telah terjadi pada setiap pemilu nasional sejak tahun 1955. Pada kedua pemilu tahun 1955, ada pengangkatan terhadap suku non-pribumi (Arab, Indo dan Tionghoa) serta orang Papua yang karena wilayah mereka masih diduduki Belanda belum dapat ikut pemilu nasional. Pemilu pertama nasional pertama yang bebas pengangkatan adalah Pemilu 2004.

- Semua orang yang dipilih berasal dari partai politik peserta pemilu.
- Tidak ada upaya untuk memacu kesetaraan jender dalam lembaga perwakilan.

Pada Pemilu 2004 hampir semua pembaruan terhadap penyelenggaraan pemilu pada tahun 1999 tetap diperlakukan. Selain itu ada permulaan terhadap proses desentralisasi badan penyelenggara pemilu secara hukum.⁷ Perubahan paling penting pada Pemilu 2004 dapat dilihat pada sistem pemilihan umum sendiri, namun masih ada beberapa persamaan. Sistem Pemilihan Umum 2004 sebagai berikut:

- Sistem perwakilan berimbang untuk DPR dan DPRD sedangkan sistem distrik (*4-past-the-post*) untuk DPD yang baru dibentuk.
- Besaran daerah pemilihan dikecilkan (provinsi berpenduduk besar dibagi ke dalam lebih dari satu daerah pemilihan dengan prinsip satu daerah pemilihan maksimum 12 kursi).
- Pemenang kursi berdasarkan daftar urutan calon kecuali jika ada calon yang meraih suara paling sedikit sama dengan bilangan pembagian suara untuk daerah pemilihan tersebut.
- Daftar calon dibuka agar pemilih berhak menunjukkan preferensi antarcalon dari partainya.⁸

⁷ Hal ini dilaksanakan melalui pendirian Komisi Pemilihan Umum Daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

⁸ Meskipun demikian, kuota (persentase suara) yang harus diraih oleh seorang calon

- Daftar calon sama dengan daerah pemilihan.
- Prinsip satu orang satu suara mulai ditegakkan kembali (untuk pertama kali sejak tahun 1950-an), walaupun masih ada "subsidi" untuk provinsi berpenduduk kecil seperti Gorontalo, Maluku Utara, Irian Jaya Barat dan Papua serta NTT.⁹
- Pemilu serentak (semua tingkat perwakilan dipilih pada saat yang sama).
- Tidak ada orang yang diangkat dalam DPR, DPD ataupun DPRD.
- Semua anggota DPR dan DPRD tetap berasal dari partai. Namun yang dipilih sebagai wakil DPD bersifat "non-partisan" (sic!¹⁰).
- Ada pasal "imbauan politik"¹¹ agar partai menempatkan paling sedikit 30 persen calon anggota legislatif dari kalangan perempuan.

KAJIAN TERHADAP PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF 2004

Ada beberapa temuan menarik yang dapat dilihat tentang pemilu legislatif tahun 2004. Hal yang dikaji telah dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu masalah pencalonan dan masalah pola pemilihan.

Pencalonan

Konsentrasi Orang Jabodetabek¹² dalam Daftar Calon DPR-RI

Maksud kajian ini adalah mengukur sejauh mana partai politik peserta pemilu telah dipengaruhi oleh proses desentralisasi dengan otonomi daerah yang telah berlangsung di sektor pemerintahan selama empat tahun terakhir ini. Asumsi kajian ini adalah bahwa semakin sedikit ketergantungan sebuah partai politik peserta pemilu pada pencalonan dari wilayah Ibu Kota, maka semakin kuat pemberlakuan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dalam partai tersebut; dan sebaliknya semakin besar persentase calon dari "pusat", maka semakin kuat sifat sentralisme dalam politik internal partai tersebut.

Kajian ini menunjukkan sejauh mana partai politik peserta pemilu menggantungkan diri pada orang yang berdomisili di wilayah Jabodetabek. Data tentang domisili calon diserahkan oleh partai kepada KPU.

pribadi terlalu tinggi sehingga secara umum dijuluki sistem daftar calon "setengah terbuka".

⁹ Meskipun ada provinsi kecil yang akan menikmati *over-representasi*, secara umum perbedaan ongkos kursi telah sangat diperkecil.

¹⁰ Konsep "non-partisan" untuk seorang anggota legislatif agak kurang jelas dalam praktik. Penerapan konsep ini lebih mencerminkan sikap anti-partai dari masyarakat politik di luar partai politik daripada realitas politik yang bakal muncul kalau DPD mulai bersidang.

¹¹ Oleh sebab pasal tersebut tidak diperkuat dengan sanksi bagi yang tidak mengindahkannya, maka pasal tersebut hanya mengikat secara politik.

¹² DKI Jakarta, Kota Bogor, Kota Depok, Kota Tangerang dan Kota Bekasi

Bahwa ada calon yang mempunyai lebih dari pada satu tempat "domisili" atau dapat memanipulasi masalah domisili tidak dapat dipungkiri. Namun demikian, tempat domisili yang diserahkan oleh partai kepada KPU dianggap sebagai domisili yang ingin dianggap sebagai lokasi identifikasi para calon tersebut.

Untuk kepentingan kajian ini wilayah-wilayah Jabodetabek dikecualikan dari kajian. Hal ini dikarenakan yang menjadi fokus kajian adalah persentase calon yang menjadi calon dari "pusat". Oleh sebab itu daerah pemilihan "pusat", yaitu wilayah *urban* di sekitar Jakarta tidak dimasukkan. Dengan demikian untuk kajian ini calon di kedua daerah pemilihan (DP) di DKI, serta DP 2 di Banten (Tangerang), DP 4 di Jawa Barat (Bogor) dan DP 5 di Jawa Barat (Depok dan Bekasi) tidak masuk ke dalam penghitungan ini. Dengan demikian dari ke-69 DP yang dibentuk untuk DPR, maka calon dari 64 DP dikaji dari segi domisilinya.

Perluasan konsep "orang pusat" sampai ke wilayah perkotaan di pinggir Jakarta disebabkan perluasan persatuan komunitas melalui proses konurbanisasi yang terlihat dengan pengaburan perbatasan kehidupan antara penduduk yang tinggal di masing-masing wilayah urban ini. Misalnya banyak orang yang tinggal di Kota Depok bekerja di Jakarta Pusat, atau sebaliknya ada banyak orang yang tinggal di wilayah Jakarta Selatan namun bekerja/belajar di Kota Depok. Dalam hal ini perbatasan an-

tara kota bahkan provinsi kehilangan arti demografis, ekonomi atau sosial. Untuk kajian ini, kenyataan ini dihormati sehingga orang "pusat", misalnya anggota DPP partai, tidak dapat diasumsikan hanya tinggal di Jakarta, namun di seluruh wilayah Jabodetabek.

Setiap calon untuk DPR, kecuali calon untuk ke-5 DP di dalam dan di sekitar DKI, dikaji tempat domisili nya. Data ini disediakan oleh KPU melalui *website*-nya (www.kpu.go.id). Setiap daftar partai peserta pemilu diperiksa untuk menghitung jumlah calonnya yang berdomisili di Jabodetabek. Lokasi domisili lainnya tidak diperhitungkan, walau jumlah total calon per partai tetap dihitung. Persentase calon yang berdomisili di Jabodetabek dihitung sebagai persen tase jumlah total calon dari ke-24 partai tersebut di 64 DP untuk DPR RI.

Tabel 1 menunjukkan temuan kajian ini. Tetapi temuan yang paling mencolok dalam kajian ini adalah tingkat sentralisasi partai politik dalam hal pencalonan. Walaupun penduduk di wilayah Jabodetabek hanya merupakan 10 persen dari penduduk Indonesia, namun sebanyak 61 persen calon untuk DPR-RI tinggal di wilayah ini. Secara statistik hal ini berarti bahwa orang dari Jabodetabek sekitar 14 kali lebih mudah menjadi calon DPR dibandingkan dengan warga negara Indonesia yang lain.

Salah satu temuan lain yang dapat dilihat adalah bahwa partai lama belum tentu menunjukkan kemampu-

Tabel 1

PERSEN CALON DPR-RI YANG TINGGAL DI JABODETABEK PADA PEMILU 2004

%	Partai	Lambang	%	Partai	Lambang	%	Partai	Lambang	%	Partai	Lambang
36	PDK		56	PKB		62	PNJM		70	PD	
41	PKS		58	PM		62	PBR		71	PBS	
43	PNBK		59	PBB		63	Golkar		74	PIB	
47	PPD		60	Pelopor		66	PPNU		76	PKPB	
48	PDIP		61	PKPI		67	PSI		77	PDS	
56	PPP		62	Patriot		69	PAN		77	PDI	

an untuk mengangkat calon di luar wilayah Jabodetabek. Malah salah satu partai dengan organisasi paling lama di Indonesia, yakni PPDI (dulu PDI) merupakan partai yang paling mengandalkan calon dari Jabodetabek, sedangkan Golkar sendiri masih relatif lebih mengandalkan calon dari Jabodetabek dibandingkan rata-rata.

Tabel 2 menunjukkan hasil kajian serupa yang dilaksanakan untuk Pemilu 1999.¹³ Yang ditampilkan pada

Tabel 2 adalah ke-30 partai yang mempunyai jumlah calon yang signifikan. Salah satu perubahan adalah persentase calon dari Jabodetabek telah justru naik selama lima tahun terakhir. Pada Pemilu 1999, persentase calon dari Jabodetabek rata-rata mencapai 43 persen.

Ke-9 partai yang ada pada Pemilu 1999 dan 2004 (terdiri dari ke-6 partai yang otomatis masuk ke Pemilu serta PKPI, PKS dan PPDI) dapat dibagi ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama adalah partai yang memperbaiki jangkauan dan mening-

¹³ Kajian serupa dilaksanakan penulis berdasarkan daftar calon yang diterbitkan oleh KPU sebelum Pemilihan Umum Tahun 1999.

Tabel 2

PERSEN CALON DPR-RI YANG TINGGAL DI JABODETABEK PADA PEMILU 1999

%	Partai	%	Partai	%	Partai	%	Partai	%	Partai
13	Suni	27	PDKB	39	PILAR	45	PND	63	PSII
16	PDR	29	PAY	40	PDI	49	MKGR	65	SPSI
20	PCD	31	PNI	41	PK	51	PDI-P	65	PKM
22	PKB	33	Republik	42	IPKI	52	PIB	66	PADI
23	PP	34	PNU	43	Krisna	57	PBB	68	Golkar
25	PPP	36	PAN	45	PUI	63	PKU	74	PKP

katkan orang di luar Jabodetabek yang menjadi calon (PKPI). Kemudian kelompok kedua adalah partai yang bobot berat pencalonan dari Jabodetabek dan luar Jabodetabek kurang lebih sama, yakni PK(S), PDIP, PBB dan Golkar. Akhirnya ada empat partai yang telah secara drastis meningkatkan ketergantungan pada calon Jabodetabek, yakni PPP, PKB, PAN dan PPDI.

Menarik dikaji secara lebih terinci tentang sejauhmana "subsidi pusat" malah dituangkan ke dalam UU pemilu, yakni pelarangan pembentukan partai politik yang tidak dipusatkan di Jakarta. Apakah pasal seperti ini memberikan insentif agar partai tetap mengandalkan calon dari wilayah Ibu Kota. Sejauh mana struktur dan susunan partai sendiri, dari segi anggaran dasarnya, cenderung mengarah kepada ketergantungan pada pihak yang tinggal secara geografis dekat ke Jakarta merupakan bidang kajian lain yang sepantasnya didalami.

Penempatan Calon Setempat pada Urutan Pertama DP untuk Daftar Calon Tetap DPR-RI

Kajian ini diarahkan untuk meneliti sejauh mana calon setempat diangkat sebagai calon andalan (nomor satu) di masing-masing DP dan sejauh mana orang Jabodetabek dipasang sebagai calon andalan di masing-masing DP. Seperti halnya pencalonan perempuan pada "urutan sepatu", kajian ini ingin meninjau sejauhmana calon setempat dicatat pada posisi atas, atau tidak. Kekuatan pihak daerah untuk memperjuangkan calon setempat ke dalam posisi teratas dalam daftar calon untuk partainya dianggap sebagai cerminan kemampuannya untuk mempertahankan kepentingannya dalam sebuah partai.

Lain dari kajian pertama wilayah Jabodetabek dimasukkan ke dalam kajian ini. Hal ini dikarenakan belum tentu semua calon dari, misalnya, Jakarta II (Jakarta Selatan dan Jakarta Barat) berasal dari salah satu

Tabel 3

JUMLAH ORANG LOKAL YANG MENJADI CALON NOMOR URUT SATU DALAM DAFTAR CALON PARTAINYA

Jml. Partai	Lambang						
24 PDK		19 PDIP		15 PAN		14 Pelopor	
23 PKB		18 Patriot		15 PKS		13 PNIM	
22 PPD		17 PD		14 PKPB		12 PBB	
20 PPP		16 PNBK		14 PBR		12 PDI	
20 PKPI		16 PPNU		14 PDS		9 PIB	
19 PM		16 Golkar		14 PSI		7 PBSD	

dari kedua tempat tersebut. Dengan demikian yang ingin dikaji secara lebih dekat adalah penempatan calon yang berdomisili di tempat pencaalonannya. Setiap Daerah Pemilihan beserta setiap partai yang mempunyai calon di daerah pemilihan tersebut ditinjau satu per satu. Setiap calon dari setiap partai diperiksa untuk mencatat apakah yang bersangkutan berdomisili di tempat tersebut atau tidak. Jumlah total calon per partai dijumlahkan dan dihitung sebagai persentase total calon untuk partai tersebut.

Hasil kajian ini adalah sebagai berikut. Mengingat ada 69 daerah pemilihan, maka partai yang paling mengandalkan calon setempat adalah PDK. Namun demikian jumlah ini hanya merupakan sepertiga dari total. Di lain pihak partai PBSD hanya mengandalkan calon setempat untuk sekitar 10 persen daerah pemilihan. Secara rata-rata sekitar 23 persen calon urutan pertama dari masing-masing partai untuk masing-masing daerah pemilihan berdomisili di tempat tersebut. Hasil ini selengkapnya dapat diperiksa pada Tabel 3.

Penempatan Calon Perempuan pada Urutan Teratas Daftar Calon Tetap DPR-RI

Pencalonan perempuan menjadi salah satu pusat perhatian pada Pemilihan Umum 2004. Persentase perempuan yang menjadi calon legislatif telah dikaji oleh kelompok seperti CETRO. Namun salah satu hal yang belum dikaji adalah persentase perempuan yang menjadi calon urutan pertama pada daftar calon untuk partainya. Soal pencalonan 30 persen perempuan tidak dikaitkan dengan

nomor urutan pencalonan, sehingga bisa saja terjadi ada partai yang mengajukan banyak calon perempuan namun pada urutan yang tidak berhasil dipilih. Hasil kajian ini dapat membuka proses pencalonan sehingga dapat membedakan partai yang menempatkan banyak perempuan namun hanya dalam posisi bawah, atau dengan kata lain, membedakan partai yang menempatkan perempuan secara substantif atau hanya simbolis.

Daftar calon untuk ke-69 daerah pemilihan diperiksa untuk setiap par-

Tabel 4

JUMLAH PEREMPUAN YANG DIDAFTAR SEBAGAI CALON NOMOR URUT SATU UNTUK SETIAP PARTAI (MAKSIMUM = 69)

Jml. Partai	Lambang						
18	PIB	11	PDK	9	PSI	6	Golkar
15	PDI	10	PNIM	8	PBR	5	PKPI
13	PPD	10	PPNU	7	Pelopor	5	PKB
12	PM	10	PAN	7	PD	4	PNBK
12	PDS	10	Patriot	6	PPP	4	PKS
11	PBSD	9	PBB	6	PKPB	4	PDIP

tai, khususnya jender nama calon nomor urut 1. Setiap kali ada perempuan yang didaftar sebagai nomor urut 1, maka namanya dicatat. Jumlah perempuan yang didaftar sebagai nomor urut 1 untuk setiap partai dihitung dan dibagi jumlah DP di mana partai tersebut ikut pemilu.¹⁴ Kedua angka tersebut (jumlah perempuan yang didaftar sebagai nomor urut 1 dan total daerah pemilihan di mana partai mempunyai calon) dibandingkan sebagai persentase. Total persentase perempuan yang diangkat sebagai calon nomor urut 1 untuk semua partai dibandingkan. Sebagai catatan perlu diketahui bahwa pada daftar calon tidak ada pertanda khusus tentang jender para calon, misalnya penggunaan seperti Ny. atau Tn. Untuk mengurangi potensi kesalahan maka nama calon yang tidak dapat secara mudah dikenal sebagai lelaki atau perempuan dikeluarkan dari hitungan lanjut. Namun demikian bukan tidak mungkin ada kesalahan dengan pencatatan. Hasil kajian tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Secara rata-rata jumlah perempuan yang didaftar sebagai calon andalan sekitar sembilan dari total daerah pemilihan yang berjumlah 69. Angka ini merupakan sekitar 13 persen. Namun demikian ada partai yang lebih ramah jender, misalnya PIB. Dalam partai ini sebanyak 26 persen daftar

calonnya dipimpin oleh perempuan. Sedangkan partai yang paling kurang mendaftarkan perempuan sebagai calon urutan pertama adalah PNBK, PKS dan PDIP. Ketiga partai ini hanya mendaftarkan perempuan sebagai calon nomor urut satu di 6 persen daerah pemilihan.

Jumlah dan Persentase Perempuan yang Menjadi Calon DPD serta Jumlah dan Persentase Perempuan yang Meraih Kursi di DPD

Kajian di atas memperhatikan pencalonan perempuan untuk DPR, sementara kajian pada bagian ini memperhatikan pencalonan untuk DPD. Lembaga perwakilan baru ini mempunyai ciri khas yang sangat menarik dalam sejarah Indonesia. Pertama, karena lembaga ini secara resmi bersifat zona bebas partai; dan kedua, karena anggota dipilih dengan sistem distrik pluralitas (*4-past-the-post*). Dalam Pemilu 2004, berbeda dari DPR dan DPRD, tidak ada upaya khusus untuk mengangkat jumlah perempuan yang layak dipilih dalam DPD.

Daftar calon DPD untuk ke-32 provinsi diperiksa. Semua calon perempuan dicatat dan dihitung sebagai persentase dari total calon DPD untuk provinsi tersebut. Jumlah perempuan yang berada di antara keempat paling besar (mengingat ada empat wakil DPD per provinsi) dicatat. Total jumlah perempuan sebagai persentase total orang yang dipilih dicatat sebagai persentase. Sama halnya dengan

¹⁴ Perlu dicatat bahwa ada partai yang tidak mempunyai calon di setiap daerah pemilihan.

daftar calon DPR, sebagai catatan, pada daftar calon DPD tidak ada pertanda khusus tentang jender para calon, misalnya penggunaan seperti Ny. atau Tn. Untuk mengurangi potensi kesalahan, maka nama calon yang namanya tidak dapat secara mudah dikenali sebagai lelaki atau perempuan dikeluarkan dari hitungan lanjut. Namun demikian bukan tidak mungkin ada kesalahan dengan pencatatan.

Data dari KPU menunjukkan bahwa, pada umumnya, persentase perempuan yang menjadi calon DPD agak rendah. Jumlah total calon DPD adalah 946 orang. Total jumlah perempuan adalah 83 orang. Jumlah perempuan yang, menurut penghitungan sesaat telah dipilih, berjumlah 23 orang. Persentasenya adalah sebagai berikut: (1) calon perempuan untuk DPD ada 9 persen; (2) calon perempuan yang menang kursi DPD ada 21 persen; (3) perempuan yang menang kursi DPD sebagai persentase terhadap calon perempuan ada 28 persen; dan (4) laki-laki yang menang kursi DPD sebagai persentase terhadap calon laki-laki sebanyak 12 persen.

Selain itu dari antara 32 provinsi, di sebanyak delapan provinsi calon perempuan menjadi nomor urut 1, yakni di Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah dan Irian Jaya Barat. Data dari website KPU menunjukkan bahwa di Provinsi Kalimantan Timur

ada dua perempuan yang dipilih sedangkan di Provinsi Riau tiga dari antara empat wakil DPD-nya adalah perempuan.

Hasil pemilu untuk DPD sangat menarik untuk dikaji dari beberapa segi. Pertama-tama yang sangat nampak adalah kenyataan bahwa meskipun persentase perempuan yang menjadi calon DPD kecil, namun persentase yang berhasil menjadi calon terpilih jauh lebih tinggi. Salah satu faktor lain adalah bahwa jumlah perempuan yang dipilih sebagai persentase terhadap total anggota DPD cukup signifikan, bahkan jauh lebih besar daripada yang berhasil dipilih untuk DPR. Data IFES memperlihatkan bahwa nampaknya jumlah perempuan yang dipilih untuk DPR hanya mencapai 12 persen terhadap total anggota DPR.

Mengapa jumlah perempuan yang dipilih untuk DPD lebih besar daripada DPR? Faktor pertama disebabkan oleh lemahnya posisi perempuan pada daftar calon partai. Hal ini sudah dikaji di atas. Salah satu faktor lain yang layak dicatat adalah bahwa nampaknya resistensi dari pemilih terhadap calon perempuan tidak begitu besar. "Saringan" antara dipilih atau tidaknya perempuan nampaknya ditemukan dalam kepemimpinan dan/atau aturan main partai politik sendiri yang lebih tertutup terhadap partisipasi perempuan daripada masyarakat pemilih sendiri. Pengalaman Pemilu 2004 di Indonesia juga menunjukkan bahwa tidak selalu benar bah-

wa sistem proporsional menghasilkan lebih banyak wakil perempuan dari pada sistem distrik.¹⁵

Persentase Perempuan yang Meraih Kursi DPR-RI dengan Tiga Mekanisme Penentuan Pemenang

Ada beberapa mekanisme untuk menentukan kemenangan kursi. Selain pembagian sistem pemilu secara garis besar, misalnya antara sistem distrik dan sistem proporsional, ada banyak varian di dalam sistem yang sama. Misalnya untuk pemilihan DPR dan DPRD ada anjuran dalam UU Pemilu agar calon perempuan mencapai 30 persen untuk setiap partai.

Kajian ini akan membandingkan tiga mekanisme penentuan jumlah perempuan yang layak dipilih dengan menggunakan data hasil pemilu yang ada. Kesemuanya menggunakan sistem pemilu yang bersifat perwakilan berimbang. Kajian ini dimaksudkan untuk menawarkan opsi baru yang dapat dipertimbangkan guna meningkatkan jumlah perempuan yang dipilih untuk DPR. Dalam pelaksanaan ketiga sistem ini dengan sengaja penerapannya menggunakan pendekatan *minimum compliance*. Pendekatan ini diterapkan untuk menunjukkan jumlah minimum perempuan yang bakal dipilih dengan ketiga sistem ini.

Ketiga mekanisme penentuan pemenang kursi yang diterapkan adalah sebagai berikut:

1. Setiap daftar calon dari partai harus meliputi 50 persen perempuan. Dalam pelaksanaan *minimum compliance* untuk sistem ini, semua calon perempuan ditempatkan di bawah jumlah calon. Dengan sistem ini, maka calon perempuan menjadi 50 persen terhadap total calon, yaitu 4.200 dari sekitar 8.400 calon yang didaftar untuk DPR. Berdasarkan sistem ini, tidak ada satu pun perempuan yang dipilih. Daerah pemilihan di mana satu partai tertentu menang banyak kursi (misalnya DP IX Jawa Timur untuk PKB atau Bali untuk PDIP atau DP I dan II Sulawesi Selatan untuk Golkar) tetap mencatat lebih dari dua kali lipat lebih banyak calon daripada kursi yang diraihnya sehingga calon perempuannya tetap gagal meraih kursi.
2. Setiap daftar calon harus terdiri dari satu laki-laki dan satu perempuan pada kedua posisi pertama daftar calon. Dalam pelaksanaan *minimum compliance*, setiap daftar calon mencatat perempuan sebagai calon kedua (yaitu tidak ada satu pun perempuan yang memimpin daftar) sedangkan 100 persen calon di bawah urutan kedua adalah laki-laki. Dengan sistem ini, calon perempuan menjadi minimal 20 persen terhadap total calon. Hal ini dikarenakan ada 69 DP dan 24 partai. Jadi ada sebanyak 1.656 orang

¹⁵ Argumen klasik ini diajukan oleh banyak pemikir yang berasal dari Eropa Daratan termasuk Lijphart (1999: 280-282).

Tabel 5

**PERBANDINGAN KETIGA SISTEM PENENTUAN PEMENANG KURSI
BERDASARKAN JUMLAH CALON**

Sistem yang Diterapkan	Jumlah Calon Perempuan	Jumlah Perempuan yang Menang	Persentase Perempuan di DPR	Nilai Peralihan dari Calon Menjadi Anggota DPR
Sistem 1	4.200 dari 8.400	0 dari 550	0	0
Sistem 2	1.656 dari 8.400	104 dari 550	19	6
Sistem 3	2.544 dari 8.400	109 dari 550	20	4

perempuan pada nomor urut 2. Dengan sistem ini paling sedikit 104 perempuan akan dipilih, atau sebanyak 19 persen dari jumlah kursi DPR.

3. Penerapan sistem "ritsleting". Dalam pelaksanaan *minimum compliance* ini, daftar calon terdiri dari satu laki-laki kemudian satu perempuan, kemudian satu laki-laki, kemudian satu perempuan dan lain-lain. Dalam pelaksanaan setiap daftar dipimpin oleh laki-laki dan diakhiri oleh laki-laki. Dengan sistem ini, jumlah calon perempuan adalah 2.544 orang, atau 30 persen terhadap total calon. Dengan sistem ini paling sedikit 109 perempuan bakal dipilih, atau sebanyak 20 persen dari jumlah kursi DPR.

Dengan menerapkan ketiga sistem ini secara *minimal compliance*, maka nampaknya sistem pertama yang merupakan kepanjangan logis dari pendekatan yang diterapkan untuk Pemilu 2004. Oleh karena itu, bukan mustahil bahwa walaupun mengangkat paling banyak calon perempuan, na-

mun jumlah yang terpilih menjadi anggota DPR paling sedikit. Tabel 5 membandingkan ketiga sistem penentuan pemenang kursi dari segi jumlah calon, jumlah yang menang dan nilai peralihan calon menjadi anggota.

Dari Tabel 5, tampak bahwa sistem pertama sulit diandalkan jika dimaksudkan untuk meningkatkan jumlah perempuan yang masuk ke DPR. Namun jika maksudnya adalah memberi kesan "serius" tentang perwakilan perempuan, sistem ini paling layak karena sistem ini menuntut partisipasi paling tinggi dari partai untuk mengangkat perempuan sebagai calon.

Namun jika yang diinginkan adalah peningkatan jumlah perempuan yang memang berhasil masuk ke DPR, maka salah satu dari sistem kedua atau ketiga perlu dikaji secara lebih terinci. Hal ini dikarenakan kedua sistem tersebut menghasilkan jumlah perempuan yang masuk ke DPR yang kurang lebih sama, yaitu antara 19 persen sampai dengan 20 persen terhadap total keanggotaan DPR.

Sebaliknya, jika ditinjau dari segi efektivitas peralihan calon legislatif menjadi anggota DPR (dalam arti, persentase calon perempuan yang berhasil terpilih), maka sistem kedua sekitar 50 persen lebih efektif. Maksudnya, dengan keberhasilan jumlah perempuan yang menjadi anggota yang kurang lebih sama, sistem kedua berhasil menjadikan jumlah perempuan yang dipilih kurang lebih sama namun dengan 50 persen lebih sedikit calon perempuan daripada sistem ketiga.

Untuk mengangkat jumlah perempuan yang berhasil dipilih, salah satu hambatan adalah resistensi dari pihak yang konservatif, atau pihak yang takut dirugikan (yaitu bakal calon laki-laki yang digusur agar supaya jumlah calon perempuan dinaikkan) atau pihak yang secara ideologis menolak konsep kuota (termasuk dari kalangan perempuan sendiri). Istilah yang diterapkan untuk sistem "pemacuan perwakilan" adalah kuota dan sangat sulit dihindarkan debat/polemik tentang "kuota" jika pendekatan satu dan tiga ingin diajukan. Pun dipastikan muncul debat tentang "mengapa 30 persen", "bagaimana kalau 25 persen atau 50 persen" dan seterusnya.

Sistem ketiga, sistem ritsleting, juga cukup dekat dengan konsep kuota sehingga debat dan kepentingan politik jender tersebut bakal muncul lagi. Apalagi seringkali muncul pendekatan "ritsleting bocor", misalnya boleh dua laki-laki baru perempuan pertama dalam daftar calon.

Sistem kedua merupakan pendekatan yang agak unik, bahkan yang belum ditemukan oleh penulis. Secara nyata sistem ini tidak mengindahkan konsep kuota, namun hanya menyatakan bahwa pimpinan daftar calon harus terdiri dari satu laki-laki dan satu perempuan. Sisa daftar calon tererah kepada dinamika partai sendiri. Namun justru karena secara kenyataan sistem ini menghasilkan jumlah perempuan yang cukup menonjol, maka perlawanan dipastikan muncul. Namun kepentingan politik dan sikap "takut kalah" dalam persaingan pencalonan akan dibuka secara jujur dan tidak dapat dikelabui oleh debat ideologis "anti-kuota" sebagai kedok untuk menutup alasan politik yang substantif.

Pola Pemilihan

Tingkat Kemajemukan Parpol di Indonesia (1955, 1999 dan 2004)

Kajian ini dimaksudkan menjawab pertanyaan, "Indonesia mempunyai sistem berapa partai politik?" Jawaban atas pertanyaan ini bukan yang bersifat formal legal, yaitu ada 24 partai politik peserta pemilihan umum dan ada tujuh partai yang, menurut UU Pemilihan Umum yang berlaku, berhak berpartisipasi pada Pemilu 2009. Jawaban terhadap pertanyaan ini akan dicari melalui penghitungan "pasar pemilih," yaitu pola dukungan pemilih terhadap partai-partai yang ada. Secara singkat kajian ini menjawab pertanyaan tentang apakah sistem keparpolan bersifat monopoli, duopoli, oligopoli atau pasar bebas?

Tabel 6

TINGKAT KEMAJEMUKAN PARPOL DI INDONESIA, 1955, 1999, 2004

Provinsi	1955	1999	2004	Provinsi	1955	1999	2004
Kepulauan Riau	3	4	11	Bangka Belitung	5	5	8
Aceh	2	6	11	Maluku	3	5	8
Bengkulu	4	5	10	Riau	3	5	7
Ijabar		3	10	DKI	6	4	7
Kalsel	3	7	9	DIY	6	5	7
Papua		4	9	Sumbar	3	6	7
Sumsel	3	5	9	Banten		5	7
Sumut	6	4	9	Jateng	4	4	6
Maluku Utara	4	4	9	Sultra	4	2	6
NTB	3	5	9	Jatim	4	4	6
Jabar	7	5	9	NTT	3	3	5
Lampung	4	4	9	Sulut	7	4	5
Kalbar	4	6	9	Sulteng	3	3	5
Jambi	3	5	8	Sulsel	5	2	4
Kalteng		4	8	Gorontalo	3	2	3
Kaltim	6	5	8	Bali	3	2	3
Nilai Rata-rata per Provinsi					4	4	8
Nilai Indonesia Secara Keseluruhan					6	5	8

Sumber: Data Pemilu 1955 (Alfian, 1971); Pemilu 1999 dan 2004 (KPU).

Untuk menjawab pertanyaan itu, data dari pemilu legislatif tahun 1955, 1999 dan hasil sementara 2004 dihitung berdasarkan perbatasan provinsi yang ada pada tahun 2004. Dengan demikian dalam penghitungan kembali pemilu sebelumnya, diperlukan data per kabupaten dan kota yang ada di dalam perbatasan provinsi yang ada pada saat ini. Data tersebut dihitung kembali berdasarkan perbatasan provinsi pada tahun 2004.

Rumusan yang diterapkan untuk menghitung tingkat kemajemukan parpol adalah sama dengan rumusan yang terkenal untuk menghitung struktur pasar ekonomi. Rumusan ini diterapkan untuk mengukur sistem keparpolan di beberapa negara oleh

Markku Laakso dan Rein Taagepera.¹⁶ Rumusan ini biasanya dipakai untuk mengukur kemajemukan parpol berdasarkan jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai. Namun secara logika rumusan ini dapat juga diterapkan untuk mengukur, secara bersih, pembagian dukungan suara kepada semua partai politik.

Dengan menggunakan rumusan tersebut, hasil untuk setiap provinsi (berdasarkan perbatasan tahun 2004) juga dihitung. Untuk tingkat nasional hitungan ini dilaksanakan sebagai

¹⁶ Rumusan selengkapnya guna mengukur kemajemukan parpol sebagaimana yang diterapkan oleh Markku Laakso dan Rein Taagepera dapat dilihat dalam Lijphart (1999: 68).

suara nasional, yaitu gabungan suara dari setiap provinsi dijadikan satu untuk masing-masing partai. Kemudian hitungan suara untuk masing-masing provinsi dihitung secara rata-rata. Hasil kajian kemajemukan parpol di Indonesia per provinsi dapat diperiksa pada Tabel 6. Yang sangat jelas dari kajian ini adalah kenaikan pada tingkat kemajemukan di setiap provinsi. Walaupun jumlah partai peserta pemilihan umum tahun 2004 jauh lebih sedikit dibandingkan dengan tahun 1999, namun jumlah partai efektif naik secara cukup signifikan.

Fenomena ini juga dilihat misalnya dengan perbandingan tingkat dukungan untuk partai kecil tahun 1999 dan 2004. Pada Tahun 1999 ke-12 partai yang paling kecil meraih persentase suara yang lebih kecil dibandingkan dengan kedua partai paling kecil pada tahun 2004; dalam hal ini, jika partai paling kecil pada tahun 1999 meraih 0,04 persen dari total suara, maka tahun 2004 partai paling kecil meraih sekitar 0,5 persen atau memiliki landasan dukungan yang 12 kali lebih kuat. Satu hasil lain dari Pemilu 2004 ialah bahwa partai paling besar (Golkar) hanya meraih sekitar 22 persen suara; agak mirip dengan hasil tahun 1955 untuk PNI. Namun jumlah partai berbobot, yang dinilai dari segi dukungan di atas 5 persen, pada tahun 2004 ada tujuh partai, bukan empat partai sebagaimana keadaan pada tahun 1955.

Kombinasi faktor bahwa partai-partai kecil tahun 2004 jauh lebih

besar dibandingkan dengan partai peserta pemilihan umum tahun 1999 serta pencutan suara untuk partai paling besar telah menimbulkan hasil "pasar" partai politik yang lebih bersifat pasar bebas dibandingkan dengan tahun 1999. Fragmentasi keparpolan Indonesia nampak di setiap provinsi. Wilayah yang agak bersifat sistem partai tunggal pada tahun 1999, termasuk Bali, Sulawesi Selatan dan Gorontalo juga menunjukkan tingkat kemajemukan yang lebih luas.

Penyebab fragmentasi tersebut hanya dapat diduga-duga karena memerlukan kajian yang lebih mendalam. Namun layak diduga bahwa faktor penyebab fragmentasi ini terdiri dari:

1. Jumlah pemilih yang diharapkan "pulang kampung" ke Golkar dari PDIP, mengingat bahwa penurunan suara paling dahsyat dari Golkar pada tahun 1999 terjadi di daerah yang menyampaikan hasil paling cemerlang untuk PDIP, tidak terjadi. Malah banyak suara ini masuk ke partai baru, yakni Partai Demokrat, terutama di wilayah perkotaan.
2. Jumlah pemilih yang memilih partai yang di luar kerangka pemerintah selama tahun-tahun terakhir ini cukup besar sehingga partai tersebut mendapat dukungan besar. Partai yang mendapat dukungan paling besar di sini adalah PKS. Meskipun dulu menjadi bagian dari Pemerintahan Wahid, namun selama tiga tahun terakhir ini partai tersebut "menjaga jarak" dari posi-

si di eksekutif. Akibatnya, kelima partai paling besar mengalami penurunan tingkat dukungan sebanyak 21 persen.

3. Faktor "pra-pemilu presiden" juga dapat diduga sebagai alasan untuk memindahkan suara, terutama kepada Partai Demokrat mengingat tingkat dukungan yang dicerminkan dari *polling* yang telah dilaksanakan selama beberapa bulan terakhir ini.¹⁷

Dampak Pemilihan Serentak pada Setiap Tingkat Pemilu (1999 dan 2004)

Berbeda dari penjadwalan pemilu pada era demokrasi parlementer tahun 1950-an, di mana tanggal pemilu berbeda untuk setiap tingkat pemerintahan; sejak awal Orde Baru sampai dengan Pemilu 2004, pemilihan umum untuk setiap tingkat dilaksanakan pada hari yang sama. Pemilihan Umum DPR tahun 1955 dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 sedangkan pemilihan umum untuk Konstituante dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 1955 (Feith, 1962: 424-448). Pemilu DPRD dilaksanakan di wilayah Jawa dan Sumatra bagian Selatan pada tahun 1957 sedangkan pemilu untuk DPRD di wilayah Kalimantan dilaksanakan pada tahun 1958.¹⁸ Sejauh mana dilaksanakan-

nya pemilu pada waktu yang sama menghilangkan perbedaan pola pemilihan antara tingkatan? Jika pada Pemilu 1999 tidak ada pola pemilihan yang berbeda maka khusus pada tahun 2004, mengingat keberadaan daftar calon terbuka, apakah ada dampak dari jumlah suara per partai di setiap tingkat? Pertanyaan inilah yang ingin dijawab dalam kajian ini.

Data untuk kajian ini berasal dari website Pusat Tabulasi Nasional KPU. Data yang dipakai adalah hasil pemilu untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 1999 dan hasil sementara untuk tahun 2004.¹⁹ Data yang dibandingkan adalah data suara sah yang diberikan oleh pemilih untuk ketiga tingkat perwakilan pada lokasi (tingkat kabupaten/kota) yang sama.

Data dari setiap partai untuk setiap kabupaten/kota dihitung sebagai persentase terhadap total suara untuk kabupaten/kota tersebut. Proses itu diulang untuk ketiga tingkat perwakilan, baik untuk tahun 1999 maupun 2004. Perbedaan persentase antara DPR dan DPRD Provinsi, DPR dan DPRD Kabupaten/Kota serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dihitung secara absolut (dengan menetralisir hasil positif atau negatif) dan angka untuk ke-48 partai

¹⁷ Misalnya *polling* yang dilaksanakan oleh IFES selama tahun 2004.

¹⁸ Hasil pemilihan umum daerah (pemilu) tahun 1957 dan 1958 ditemukan oleh

Dr. Robert Cribb di Perpustakaan Cornell University, AS.

¹⁹ Data sementara harus digunakan mengingat bahwa KPU belum mengeluarkan hasil pemilu final untuk DPRD pada saat kajian ini dilaksanakan.

Tabel 7

**TINGKAT PERBANDINGAN SUARA
DPR, DPRD PROVINSI, DAN
DPRD KABUPATEN/KOTA**

Tingkat Bandingan	1999	2004
DPR-RI/DPRD Prov.	0,05	0,30
DPR-RI/DPRD Kab./Kota	0,06	0,50
DPRD Prov./ DPRD Kab./Kota	0,04	0,36

(Pemilu 1999) dan ke-24 partai (Pemilu 2004) dihitung secara rata-rata. Akhirnya, hitungan rata-rata untuk semua bentuk perbandingan (DPR dan DPRD Provinsi, dan lain-lain) dihitung secara rata-rata. Penghitungan terakhir ditampilkan sebagai angka perbandingan dalam Tabel 7.

Data pada Tabel 7 menunjukkan bahwa perbedaan tingkat dukungan antara partai di tingkat DPR dan DPRD Provinsi pada tahun 1999 cuma 0,05 persen. Hal ini berarti bahwa secara kolektif ada perbedaan sebesar kurang dari 1 suara untuk setiap 2.000 pemilih di antara kedua tingkat. Dengan demikian secara efektif boleh disebut bahwa tidak ada perbedaan pola pemilihan antara tingkat perwakilan, sehingga layak dipikirkan kegunaan pemberian tiga surat suara kepada pemilih, mengingat hasil pengisiannya (pola pemilihan) sama.

Pada Pemilu 2004 perbedaan dalam pola pemilihan antartingkat perwakilan menjadi lebih besar, meskipun mulai dari dasar yang sangat rendah sekali. Pada tahun 2004, kelihatannya ada perbedaan sekitar 1

suara untuk setiap 300 suara per partai untuk DPR dan DPRD Provinsi.

Meskipun perbedaan pola pemilihan antartingkat perwakilan ini masih sangat kecil, namun bahwa angka perbedaan menunjukkan kenaikan merupakan sesuatu yang patut dikaji secara lebih mendalam. Misalnya, sejauh mana pergeseran suara untuk sebuah partai tergantung pada calon yang ditawarkannya di setiap tingkat perwakilan. Contohnya, calon Partai A untuk DPR tidak begitu diterima/dikenal oleh pemilih setempat sedangkan calon Partai A untuk DPRD Provinsi cukup dikenal dan populer sehingga suara Partai A untuk DPRD Provinsi lebih besar daripada untuk DPR.

Selain itu ada kemungkinan bahwa, mengingat jumlah suara yang batal lebih banyak daripada dulu, jumlah pergeseran suara tersebut hanya merupakan "kecelakaan" daripada perilaku yang direncanakan oleh pemilih secara massal. Apalagi, mengingat ada kasus dua surat suara untuk DPRD yang diberikan dalam bentuk belahan, sehingga banyak pemilih memilih dua partai, alias suara batal.

Namun demikian, sebagaimana dicatat di atas, kenaikan pergeseran suara masih sangat kecil sehingga masih patut dipertanyakan apakah ada pemilu lokal (atau nasional) di Indonesia? Sejauh mana isu lokal diberikan kesempatan untuk diperdebatkan dalam proses pemilu nasional perlu dipikirkan secara lebih mendalam jika Indonesia ingin meneruskan pro-

ses pengukuhan sistem pemerintahan yang bersifat terbuka dan tanggung jawab.

Perbandingan Pemilih yang Memilih Calon Sekaligus Partai dan yang Hanya Memilih Partai

Salah satu perubahan terhadap sistem pemilihan umum yang paling menarik adalah pembukaan daftar calon partai. Hal ini berarti bahwa pemilih diberikan hak untuk menentukan preferensi yang tidak terbatas hanya memilih partai pilihannya melainkan juga kepada calon dari partainya. Secara prinsip perubahan ini membolehkan pemilih untuk mengatur calon mana dari partainya yang dipilih.

Dalam kenyataan, mengingat bahwa untuk meraih kursi dengan cara demikian seorang calon diharuskan meraih suara pribadi yang lebih besar daripada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), potensi bahwa ada seseorang yang dipilih di luar urutan partainya sangat kecil sekali. Bahkan dalam hasil pemilihan umum DPR, tidak ada satu pun orang yang dipilih oleh suara pribadi ini. Kedua calon yang berhasil meraih suara cukup besar untuk mengisi BPP, yaitu Saleh Djasit (Golkar dari Riau) dan Hidayat Nurwahid (PKS dari DKI II) ditempatkan sebagai calon nomor urut 1 dari partainya masing-masing, sehingga secara otomatis akan menang berapapun jumlah suara pribadi yang diperolehnya.

Yang terlebih penting daripada kemampuan pemilih untuk mengatur kembali daftar calon adalah kenyata-

an bahwa untuk pertama kalinya dalam sejarah, pemilih dapat melihat siapa yang menjadi calon dari setiap partai di wilayahnya. Walaupun daftar calon dari dulu diterbitkan secara resmi sebelum pemilihan umum, namun bentuk penerbitan tidak mudah dipakai sehingga tidak memainkan peran signifikan dalam pemilihan.²⁰ Daftar ini keluar berdasarkan daftar calon per partai (dari Sabang sampai ke Merauke), bukan per wilayah (yaitu setiap calon di wilayah Sabang, dan lain-lain), sehingga sangat sulit untuk membandingkan calon dari masing-masing daerah pemilihan. Ada upaya untuk mensosialisasikan mekanisme pemilihan baru, baik dari KPU maupun dari masyarakat sipil dan calon dari kebanyakan partai politik sendiri. Kajian ini membandingkan perilaku pemilih di ke-69 daerah pemilihan untuk menentukan apakah ada perbedaan antara tingkat "memilih orang" dibandingkan dengan "memilih partai saja".

Untuk menjawab pertanyaan itu, penulis mengkaji data hasil Pemilu 2004 yang diterbitkan oleh KPU dengan beberapa cara. Salah satu cara adalah menunjukkan jumlah suara total untuk setiap partai di setiap daerah pemilihan serta menunjukkan suara total yang diberikan kepada semua calon partai di setiap daerah pemilihan. Jumlah suara yang diberikan

²⁰ Misalnya melihat daftar calon untuk DPR tahun 1999 yang berisi 16 halaman kertas A2 yang diatur berdasarkan partai, bukan daerah, sehingga sangat tidak mudah untuk dipakai (*user friendly*) oleh pemilih yang ingin membandingkan calon di wilayahnya.

kepada salah satu calon partai dihitung sebagai persentase terhadap total suara partai di setiap daerah pemilihan. Persentase suara yang diberikan kepada calon partai dirata-ratakan untuk setiap daerah pemilihan. Dari situ, persentase yang dirata-ratakan dengan sendirinya dirata-ratakan secara nasional.

Kemudian daerah pemilihan dikelompokan ke dalam empat wilayah besar, yakni kesepuluh provinsi di wilayah Sumatra, ketiga provinsi paling barat di Pulau Jawa (DKI, Banten, Jawa Barat), ketiga provinsi paling timur di Pulau Jawa (Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur), dan semua provinsi lainnya (keempat provinsi di Kalimantan, kelima provinsi di Sulawesi, ketiga provinsi di Nusa Tenggara termasuk Bali, kedua provinsi di Maluku dan kedua provinsi di Papua). Keempat wilayah ini diurut dari wilayah yang pemilihnya paling rajin memilih orang (dan partainya) sampai ke wilayah yang pemilihnya paling cenderung tetap memilih partai saja.

Hasil paling menarik dari kajian ini adalah kisaran antara perilaku pemilih. Di daerah pemilihan Papua (seluruh Provinsi Papua) sebanyak 79 persen pemilih memutuskan untuk memilih calon dan partainya sedangkan di daerah pemilihan Jawa Tengah III (yang terdiri dari Kabupaten Blora, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Pati dan Kabupaten Rembang) hanya 25 persen pemilih yang memilih calon dan partainya dan 75 persen pemilih tetap memilih partai saja. Secara umum, hasil ekstrem ini menunjuk-

Tabel 8

**PERSENTASE PEMILIH YANG
MEMILIH PARTAI DAN CALON,
BUKAN PARTAI SAJA**

Wilayah	Persentase
Indonesia Timur + Kalimantan	55
Se-Sumatera	50
Jawa bagian Barat	46
Jawa bagian Tengah s/d Timur	35

kan kenyataan bahwa di wilayah Indonesia bagian Timur, kebanyakan pemilih memilih calon dan partainya sedangkan di wilayah Jawa bagian tengah dan timur kebanyakan pemilih tetap memilih partai saja. Tabel 8 menunjukkan pola pemilihan tersebut, sedangkan rincian tentang keadaan di setiap daerah pemilihan dapat dilihat pada Tabel 9.

Salah satu ciri khas lagi adalah kecenderungan bahwa pemilih di daerah pemilihan yang termasuk ibu kota provinsi dalam provinsi yang besar lebih banyak memilih calon dan partai daripada wilayah lain yang pada umumnya lebih bersifat pedesaan. Tabel 10 menunjukkan perbedaan pola pemilihan antara pemilih di daerah pemilihan yang termasuk ibu kota provinsi dengan yang tinggal di daerah pemilihan di luar wilayah ibu kota. Satu-satunya pengecualian terhadap pola ini adalah Sulawesi Selatan. Di provinsi ini, pemilih di daerah yang merupakan ibu kota (Kota Makasar) hanya menghasilkan pola pemilihan baru sebanyak 46 persen sedangkan di daerah pemilihan yang kedua sebanyak 54 persen pe-

Tabel 9

**PERBANDINGAN PERSENTASE SUARA PEMILIH YANG DIBERIKAN
KEPADA CALON DAN PARTAI DENGAN PERSENTASE YANG DIBERIKAN
KEPADA PARTAI SAJA UNTUK DPR (PEMILU 2004)**

Daerah Pemilihan	% Suara Calon	Daerah Pemilihan	% Suara Calon
Kepulauan Riau	59	Jawa Barat - I	60
Sumbar - I	58	DKI Jakarta - I	55
Sumut - I	56	DKI Jakarta - II	54
Sumbar - II	53	Jawa Barat - II	54
Jambi	51	Jawa Barat - V	53
NAD - I	50	Jawa Barat - X	47
Sumsel - I	50	Jawa Barat - VI	44
Riau	50	Banten - II	43
Bengkulu	49	Jawa Barat - IX	43
Bangka Belitung	49	Jawa Barat - III	43
Sumsel - II	47	Jawa Barat - VIII	41
Sumut - II	47	Jawa Barat - IV	40
Lampung - I	45	Jawa Barat - VII	37
NAD - II	44	Banten - I	32
Sumut - III	44		
Lampung - II	43		
Sumatera	50	Jawa Bagian Barat	46

Daerah Pemilihan	% Suara Calon	Daerah Pemilihan	% Suara Calon
Jawa Timur - I	49	Papua	79
Jawa Timur - V	43	Sulut	70
Jawa Tengah - VIII	42	Maluku	65
Jawa Tengah - I	39	Irjabar	65
Yogyakarta	39	Sulteng	60
Jawa Tengah - V	39	NTT - II	60
Jawa Tengah - VII	37	NTT - I	59
Jawa Timur - VI	37	Sulsel - II	54
Jawa Timur - VIII	37	Maluku Utara	54
Jawa Tengah - VI	36	Kaltim	54
Jawa Timur - II	34	Sultra	52
Jawa Tengah - IV	34	Kalbar	52
Jawa Timur - III	33	Kalteng	48
Jawa Timur - VII	32	Gorontalo	47
Jawa Timur - IX	32	Sulsel - I	46
Jawa Timur - IV	31	Bali	44
Jawa Tengah - IX	31	Kalsel	42
Jawa Tengah - X	29	NTB	36
Jawa Tengah - II	28		
Jawa Timur - X	28		
Jawa Tengah - III	25		
Jawa Tengah-Timur	35	Indonesia Timur + Kalimantan	55

Tabel 10

**PERBEDAAN POLA PEMILIHAN
ANTARA PEMILIH DI IBU KOTA
DAN DI DAERAH LAINNYA**

Provinsi	Ibu Kota	Lain
Banten	43	32
DKI	55	54
Jawa Barat	60	45
Jawa Tengah	39	34
Jawa Timur	49	34
Aceh	50	44
NTT	60	59
Sulsel	46	54
Sumbar	58	53
Sumsel	50	47
Sumut	56	45
Rata-rata	51	46

milih menggunakan tata cara pencoblosan yang baru.

Apakah temuan ini menunjukkan bahwa pemilih di sebuah wilayah perkotaan lebih cenderung memilih calon dari partai daripada mencoblos partai saja perlu kajian yang lebih mendalam, namun secara layak pandang dari kajian di atas nampaknya potensi tersebut mungkin ada. Namun demikian, secara umum, pemilih yang berada di provinsi di luar Pulau Jawa lebih cenderung menggunakan sistem baru untuk memilih calon beserta partainya.

Perbandingan Partai yang Pemilihnya Memilih Calon Sekaligus Partainya dan yang Tetap Memilih Partai

Selain membedakan apakah pemilih di daerah tertentu lebih cenderung memilih calon yang diajukan

partai daripada partai saja, data yang tersedia juga dapat dikaji untuk memeriksa apakah ada perbedaan perilaku antara pemilih untuk masing-masing partai. Dalam hal ini pertanyaan yang ingin dijawab adalah, apakah pemilih dari partai A lebih cenderung memilih calon dari partai dibandingkan dengan pemilih dari partai lain.

Pengawalan dari kajian ini sama dengan kajian di atas. Namun data yang dirata-ratakan adalah persentase suara yang diberikan kepada calon dari partai sebagai total suara sah per partai di seluruh Indonesia. Hasil penghitungan ini dapat dipakai untuk membandingkan apakah ada partai yang pemilihnya lebih cenderung memilih calon yang diajukan partai daripada partai saja. Seperti halnya pola pemilihan secara wilayah, temuan atas kajian ini menun-

Tabel 11

**PERBANDINGAN PERSENTASE
SUARA PARTAI BERDASARKAN
SISTEM "PENCOBLOSAN"
YANG DIGUNAKAN PEMILIHNYA**

Partai	Persentase	Partai	Persentase
PDS	64	PDK	41
PAN	59	Patriot PS	41
PKS	59	PIB	41
Golkar	56	PNBK	41
Demokrat	55	Pelopor	40
PKB	54	PBSD	39
PPP	51	PPD	38
PDIP	49	PNUI	38
PBB	48	Merdeka	37
PBR	47	PSI	34
PKPB	46	PPDI	33
PKPI	45		
PNIM	41	Rata-rata	46

juukkan bahwa pemilih masing-masing partai juga memperlihatkan kecenderungan yang berbeda dari segi pemilihan calon partai. Misalnya secara umum sebanyak 64 persen pemilih PDS memilih calon dari partai sementara cuma 33 persen pemilih PPDI memilih calon dari partai (Tabel 11).

Selain kenyataan bahwa ada perbedaan yang cukup menonjol antarpartai, hal yang paling menarik adalah bahwa kesebelas partai yang meraih suara paling banyak adalah partai yang pemilihnya paling cenderung memilih calon dari partai sedangkan partai yang suaranya lebih kecil mempunyai pemilih yang lebih cenderung memilih partai saja dalam pemilihan. Jika hasil ini dilihat sebagai korelasi, yaitu apakah ada hubungan antara besaran suara untuk partai dan kecenderungan pemilihnya memilih calon dari partai, hasilnya menunjukkan korelasi positif sebesar 5,8. Angka ini, secara statistik, menunjukkan korelasi yang cukup positif dan berarti bahwa ada hubungan antara tingkat dukungan partai dan kecenderungan memilih calon dari partai di antara masyarakat pemilihnya.

14

Catatan Umum

Salah satu hal yang perlu dicatat tentang hasil Pemilu 2004 adalah bahwa pemilih Indonesia masih rela memindahkan suara dari partai lama dan mengarahkannya kepada partai yang baru atau kecil. Jika dilihat perbandingan antara hasil Pemilu 1999

dan hasil Pemilu 2004 untuk kelima partai terbesar pada tahun 1999, maka nampaknya ada pergeseran suara sebanyak 21,2 persen dari partai ini menuju partai lain (Tabel 12). Jika pada tahun 1999 sebanyak 86,5 persen pemilih memilih salah satu dari kelima partai terbesar, maka pada Pemilu 2004, angka ini mencuat menjadi 65,3 persen. Hal ini berarti bahwa lebih dari satu pemilih per lima pemilih yang dulu memilih salah satu dari kelima partai ini pada tahun 1999 memilih partai yang lain pada tahun 2004. Perlu dicatat pula bahwa angka pergeseran suara ini tidak mencerminkan pergeseran suara antarpertai ini sendiri, misalnya perpindahan suara dari PDIP menuju Golkar atau PKB.

Hal ini menunjukkan bahwa pemilih Indonesia belum tentu "terikat" terhadap sebuah partai dan cukup banyak pemilih siap memindahkan dukungannya kepada partai lain. Dengan demikian pemilih Indonesia telah memberikan peringatan terhadap

Tabel 12

PERBANDINGAN HASIL PEMILU 1999 DAN 2004 UNTUK KELIMA PARTAI TERBESAR

Partai	1999	2004
PDIP	33,7	18,5
Golkar	22,4	21,6
PKB	12,6	10,6
PPP	10,7	8,2
PAN	7,1	6,4
Total	86,5	65,3

Sumber: KPU 1999 dan 2004.

partai bahwa dukungan tetap tidak dapat diasumsikan (*taken for granted*).

Ringkasan Temuan

Ada beberapa faktor yang perlu dilihat dari hasil Pemilu 2004. *Pertama*, tingkat sentralisasi, jika tidak disebut *over-sentralisasi*, yang dilihat dalam kehidupan partai dalam hal pencalonan masih sangat tinggi, bahkan menjadi lebih ekstrem pada tahun 2004. Nampaknya juga umur dan pengalaman partai belum tentu mempengaruhi proses pengangkatan calon dari daerah pada daftar calon, apalagi sebagai pemimpin daftar calon. Sejauh mana proses *over-sentralisasi* ini turut mendukung atau meningkatkan proses fragmentasi keparpolan merupakan sesuatu yang perlu dikaji secara lebih mendalam, namun layak dianggap sebagai hipotesis yang dapat menerangkan tingkat fragmentasi keparpolan yang kelihatan di Indonesia.

Kedua, seiring dengan kelemahan daya saingnya untuk masuk ke dalam daftar calon, orang daerah lebih lemah lagi posisi daya saing untuk menjadi orang nomor satu pada daftar calonnya. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan bahwa sekitar 61 persen calon berasal dari Jabodetabek, dan di antaranya sebanyak 77 persen calon nomor satu merupakan orang Jabodetabek. *Ketiga*, posisi perempuan pada daftar calon jarang masuk urutan nomor satu. Rata-rata perempuan hanya menjadi calon pertama pada 13 persen daftar calon.

Keempat, kesempatan perempuan untuk maju dalam politik nampaknya lebih cerah di luar parpol. Persentase perempuan yang dipilih secara langsung untuk DPD-RI jauh lebih tinggi dibandingkan dengan persentase yang dipilih untuk DPR-RI. Apalagi mengingat tidak adanya upaya hukum khusus untuk memacu pemilihan perempuan yang dicalonkan dalam DPD-RI.

Kelima, ada beberapa mekanisme yang dapat dipertimbangkan untuk memacu pemilihan jumlah perempuan dalam lembaga perwakilan, meskipun tetap menggunakan sistem perwakilan berimbang. Penerapan salah satu sistem tindakan *affirmative* untuk Pemilu 2004 (khusus untuk DPR dan DPRD) tidak menghasilkan kenaikan yang signifikan terhadap jumlah perempuan di DPR. Sebagaimana dilihat dalam skenario penerapan tiga sistem yang berbeda untuk memacu peningkatan perempuan sebagai wakil justru dapat menghasilkan nol persen perempuan sebagai wakil. Dari kedua sistem lain, sistem ritsleting nampaknya lebih layak menjamin perwakilan, namun dengan potensi reaksi oposisi yang cukup signifikan. Sistem "satu lelaki dan satu perempuan sebagai kedua calon pertama" akan menghasilkan jumlah perempuan dalam lembaga perwakilan yang hampir sama dengan sistem ritsleting, walaupun dengan oposisi yang bakal lebih sedikit, karena jumlah calon perempuan tidak perlu begitu banyak bahkan tidak perlu meng-

gunakan istilah "kuota" yang mengundang perdebatan yang sengit.

Keenam, tingkat kemajemukan dalam keparpolan di Indonesia naik secara cukup drastis pada tahun 2004. Malah angka kemajemukan pada pemilu ini adalah yang paling besar dalam sejarah. Faktor yang dapat menerangkan fenomena ini termasuk fragmentasi partai yang disebabkan oleh *over-sentralisasi* partai baik secara horizontal (kewilayahannya) maupun secara vertikal (*over-konsentrasi* kekuasaan pemimpin).

Ketujuh, penyelenggaraan semua pemilu pada saat yang sama menghasilkan hasil pemilu dengan pola hasil di setiap tingkat di suatu wilayah yang hampir sama. Maksudnya, para pemilih di suatu tempat memilih partai yang sama untuk setiap tingkat perwakilan. Sistem pelaksanaan pemilu ini nampaknya menghilangkan makna dan potensi pemilu daerah sebagai mekanisme agar pemilih dapat mempertanggungjawabkan dan berdialog secara politik dan damai dengan calon pemimpin daerahnya.

Kedelapan, hasil Pemilu 2004 menunjukkan bahwa pemilih Indonesia berani meninggalkan partai yang didukungnya sebelumnya dan memilih partai yang baru. *Kesembilan*, ada perbedaan antardaerah dari segi kecenderungan pemilih untuk memilih dengan cara baru (yaitu memilih calon dari partai) daripada memilih secara "tradisional", (yaitu memilih tanda gambar partai saja). Pada umumnya pemilih di provinsi luar Jawa lebih cenderung memilih calon dari partai

sedangkan di wilayah Jawa pemilih cenderung memilih secara tradisional. Secara tentatif nampaknya pemilih di wilayah kota besar cenderung memilih dengan cara baru sedangkan yang di wilayah pedesaan lebih cenderung memilih secara tradisional.

Kesepuluh, ada perbedaan antara partai dari segi kecenderungan pemilihnya memilih dengan cara baru atau cara tradisional. Pemilih partai yang besar cenderung memilih calon dari partai sedangkan pemilih partai kecil cenderung tetap memilih tanda gambar partai.

KESIMPULAN

Dari serangkaian kajian yang telah dilaksanakan di atas, ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik. Pemilih Indonesia nampaknya telah menggunakan kesempatan yang ditanawarkan oleh pemilihan umum yang bersifat kompetitif (jujur dan adil) untuk menyampaikan "vonis" terhadap kinerja pemerintah selama lima tahun terakhir ini. Lepas dari potensi bahwa ada pergeseran suara dari para pemilih antarkelima partai paling besar dari tahun 1999, namun tetap ada lebih dari seperlima pemilih yang dulu memilih salah satu partai ini yang pada tahun 2004 memilih partai lain. Hal ini menunjukkan bahwa ada cukup banyak pemilih Indonesia yang rela berpindah suara sehingga pemilu dapat menjadi mekanisme untuk mempertanggungjawabkan pemimpinnya. Hal ini penting sebagai landasan demokrasi yang bertanggung jawab.

Salah satu fenomena yang paling menonjol dalam Pemilu 2004 adalah proses fragmentasi dalam sistem partai politik. Jumlah partai politik yang besar naik dari lima menjadi tujuh sedangkan secara rumusan "pasar pemilih" hasil Pemilu 2004 menunjukkan sistem delapan partai sedangkan Pemilu 1999 menunjukkan sistem lima partai. Faktor yang mungkin ikut menyebabkan fragmentasi ini adalah keikutsertaan kelima partai paling besar dalam proses pemerintahan selama lima tahun terakhir ini. Pergeseran dukungan dari sebagian pemilih terhadap pemerintah berarti bahwa mereka perlu memilih partai yang berada di luar kerangka pemerintah selama ini.

Selain itu ada faktor *over-sentralisasi* struktur partai yang sangat dicerminkan melalui dominasi tokoh dari Jabodetabek sebagai calon legislatif, apalagi sebagai pimpinan dafatar calon untuk partai. Proses *over-sentralisasi* kekuasaan dalam partai dapat menimbulkan frustrasi sehingga mendorong pihak tertentu dalam partai untuk ke luar dan mendirikan partai baru.

Dukungan hukum terhadap pencairan perempuan, khususnya untuk DPR, belum menghasilkan perubahan yang substantif terhadap persentase perempuan yang dipilih sebagai anggota DPR. Namun demikian pemilihan untuk DPD, yang nota bene tidak menggunakan partai politik dan menggunakan sistem pemilihan langsung (distrik), persentase perempuan yang dipilih jauh

di atas persentase yang dipilih sebagai anggota DPR. Di seperempat provinsi, calon DPD yang meraih suara paling banyak adalah perempuan. Meskipun jumlah perempuan yang mencalonkan diri untuk DPD kecil (9 persen), namun yang berhasil dipilih melebihi 20 persen. Hal ini menunjukkan bahwa dugaan "resistensi" masyarakat terhadap pemilihan perempuan, jika signifikan, tidak menjadi hambatan terhadap pemilihan perempuan.

Namun demikian pengalaman perempuan yang mau menjadi calon dari partai nampaknya berbeda. Persentase yang menjadi calon nomor satu adalah sedikit. Namun persentase perempuan yang berhasil dipilih sebagai anggota DPR masih di bawah angka ini. Hal ini berarti bahwa perempuan jauh lebih berhasil mengalihkan posisi dari calon legislatif menjadi anggota DPD daripada anggota DPR. Untuk memacu jumlah perempuan di DPR ada beberapa mekanisme yang dapat dipertimbangkan. Di antara sistem-sistem ini ada yang lebih efektif. Malah sistem yang tidak terlalu mirip sistem kuota (sebagaimana yang biasa ditafsirkan) nampaknya paling efektif dalam hal meningkatkan jumlah perempuan yang layak dipilih di DPR. Secara mendasar para pemilih Indonesia telah menunjukkan sikap "bebas aktif" dalam proses penunjukan preferensi politiknya. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat sehat sebagai landasan pengukuhan sistem Demokrasi Indonesia di masa depan.

KEPUSTAKAAN

- Alfian. 1971. *Hasil Pemilihan Umum 1955 untuk Dewan Perwakilan Rakjat* (Jakarta: Leknas LIPI).
- Evans, Kevin. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: Arise).
- Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (New York: Cornell University Press).
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy* (New York: Yale University Press).

Komisi Pemilihan Umum; www.kpu.go.id.

- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democraticisation: The Case of Brazil* (Stanford: Stanford University Press).
- Shugart, Mathew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Simanungkalit, Salomo, et al. 2004. *Peta Politik Pemilihan Umum 1999-2004* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).



INDONESIA DAN TANTANGAN EKONOMI GLOBAL

Penyunting: Mari Pangestu, Sjahrir, Ari A. Perdana 2003. xx+388 hal.
ISBN 979-8026-79-9 Rp. 70.000,00

Membahas perekonomian Indonesia dalam kaitannya dengan proses integrasi ekonomi di tingkat global maupun kawasan. Memuat 18 tulisan yang dibagi dalam 4 tema, yaitu pertumbuhan ekonomi regional, integrasi dan kerja sama ekonomi kawasan, serta liberalisasi perekonomian global.



MERUMUSKAN KEMBALI KEBANGSAAN INDONESIA

Penyunting: Indra J. Piliang, Edy Prastyono, Hadi Soesastro 2002. xvi+584 hal.
ISBN 979-8026-78-0 Rp. 80.000,00

Buku ini diterbitkan dalam rangka 30 Tahun CSIS, ditulis oleh berbagai generasi staf peneliti CSIS, dengan benang merah yang sama menuju bentuk ideal Indonesia dalam rumusan kebangsaan. Memuat 37 tulisan yang terdiri dari 6 bab: (1) Kebangsaan Baru; (2) Konstitusi Baru; (3) Masyarakat Baru; (4) Lingkungan Eksternal Baru; (5) Perekonomian Baru; dan (6) Kelembagaan Ekonomi Sosial Baru.

Pesanan ditambah ongkos kirim 20% (luar Jawa minimum Rp 25.000,00) ke:

CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta, Indonesia

Suara Pemilih Desa dan Pilpres 2004: Studi Kasus Sulut, Sumbar, NTB, Kalteng dan Jatim

Syafuan Rozi*

Pemilihan presiden secara langsung tahun 2004 merupakan sesuatu yang baru dalam sejarah politik di Indonesia. Berdasarkan analisis data diperoleh gambaran bahwa pengetahuan responden tentang pilpres/wapres langsung rata-rata masih kurang/minim. Amat kurangnya pemahaman masyarakat tentang seluk-beluk pemilihan umum tentu bukan hanya monopoli masyarakat di pedesaan yang kurang terdidik. Ini dijumpai pula di kalangan yang lebih terdidik seperti para pejabat pemerintah di tingkat kabupaten atau kecamatan, maupun banyak ditemui di kalangan para pelaku politik seperti anggota parpol sendiri.

PENDAHULUAN

PEMILIHAN presiden secara langsung tahun 2004 merupakan sesuatu yang baru dalam sejarah politik di Indonesia. Sebelum akhirnya bakal jadi digelar, wacana mengenai pemilihan presiden secara langsung menjadi bahan kontroversi dan perdebatan di tingkat elite politik. Di satu pihak, sistem ini dianggap memiliki kekuatan, yakni bahwa presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat ka-

rena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Selain itu, presiden terpilih tidak perlu terikat pada konsesi pada partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Maka harapan publik terhadap pemilihan langsung adalah diperolehnya pasangan presiden/wapres yang mampu membawa perubahan bagi negeri ini. Pemilihan presiden langsung dianggap merupakan kebutuhan mendesak dan rakyat diasumsikan sudah siap untuk mengikuti sistem ini antara lain mengingat telah terbiasa melaksanakan pemilihan kepala desa.

Di lain pihak, mereka yang tidak setuju beralasan bahwa rakyat di tahun 2004 belum siap, masih adanya keraguan terhadap sistem dan aturan hukum yang mengaturnya, belum ada

* Tim Peneliti: Syafuan Rozi, Tri Ratnawati, Heru Cahyono, Afadlal, dan Sri Nuryanti. Waktu pengumpulan data lapangan adalah antara Desember 2003 – Januari 2004. Terima kasih kami ucapkan kepada Tim Litbang DEPDAGRI dan semua pihak yang mendukung/memberikan koreksi terhadap hasil penelitian ini.

nya pengalaman melaksanakan model seperti itu, serta analisis mengenai bahaya yang paling mungkin terjadi berupa konflik horizontal. Pendidikan politik yang belum matang, fanaticisme berlebihan pada tokoh/figur, perbedaan akar budaya, kesukuan, dan fanaticisme agama, merupakan beberapa sebab yang bisa membuat hal itu terjadi di kemudian hari. Model ini dikritik karena hanya calon presiden yang dikenal publik saja yang memiliki peluang besar untuk menang. Padahal popularitas tidaklah selalu sejalan dengan kapabilitas seseorang dalam memimpin negara. Kecuali memakan biaya besar, pemilihan presiden langsung diduga pula bakal memberi peluang untuk menguntungkan bagi kandidat dari partai besar dengan dana besar, yang dibesarkan oleh media massa, maupun kandidat yang khairamatis dan dari kalangan dinasti politik sebelumnya.

METODE PENELITIAN DAN LOKASI PENELITIAN

Sifat Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat analitis kualitatif yang didukung oleh data kuantitatif. Pengumpulan data primer dari penelitian lapangan dilakukan dengan membagikan kuesioner kepada sejumlah responden dengan kategori jawaban berdasarkan skala Likert,¹ di sam-

ping wawancara mendalam dengan pedoman wawancara mendalam. Data sekunder digali dengan penelusuran literatur melalui studi pustaka. Sejumlah narasumber untuk wawancara mendalam dipilih/ditentukan berdasarkan *purposive sampling*. Maksudnya, narasumber yang dipilih dan ditentukan oleh peneliti didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan tertentu sesuai dengan tujuan penelitian yang diinginkan.²

Sementara itu responden yang akan mengisi kuesioner ditentukan berdasarkan *systematic sampling*. Pengambilan sampel secara sistematis adalah suatu metode di mana hanya unsur

dah, berjenjang ke jawaban yang dinilai lebih tinggi. Sebagai contoh adalah bahwa tingkat pengetahuan responden dapat dijaring dengan kategori jawaban dari: (1) tidak jelas, (2) kurang jelas, (3) jelas, (4) sangat jelas, (8) tidak tahu, atau (9) tidak mau menjawab. Begitu juga pernyataan atau jawaban bisa diberi nilai secara berjenjang untuk diolah lebih lanjut. Masing-masing kategori jawaban kemudian diberi kode dan nilai sehingga bisa diolah secara statistik untuk mendapatkan diagram, nilai frekuensi, persentase atau membuat tabel silang antarkategori pertanyaan. Pengelolaan data lapangan mempergunakan program SPSS versi 11.5 sehingga menghasilkan tabel silang dan diagram.

² Misalnya untuk memperoleh informasi yang cukup mendalam mengenai persepsi dan sikap politik masyarakat di suatu desa, maka para tokoh masyarakat di desa bersangkutan diasumsikan cukup menguasai permasalahan yang akan ditanyakan oleh peneliti, dan para tokoh masyarakat itulah yang akan diwawancarainya. Data dari wawancara mendalam dan jawaban responden pada kuesioner merupakan data primer, di samping data dari surat kabar dan dokumen-dokumen yang relevan lainnya.

¹ Skala Likert membantu responden untuk memberikan gradasi jawaban tentang, misalnya, kualitas jawaban yang dinilai ren-

pertama saja dari sampel yang dipilih secara acak, sedangkan unsur-unsur selanjutnya dipilih secara sistematis menurut suatu pola tertentu (Singarimbun dan Effendi, 1989).

Dalam penelitian yang mengambil lokasi di lima provinsi ini (Sulut, Jatim, NTB, Kalteng dan Sumbar), jumlah responden sampel penelitian untuk masing-masing provinsi adalah 100 orang di satu kabupaten dalam provinsi tersebut yang dipilih secara acak. Selanjutnya dua desa dipilih secara acak dari suatu kecamatan yang ada dalam satu kabupaten yang telah ditentukan tersebut. Akhirnya dipilih dua desa, yaitu masing-masing dalam kategori desa perbatasan kota dan desa pedalaman, sedangkan sebagai variabel kontrolnya adalah dua kelurahan di kota (dalam studi ini dua kelurahan di Kota Palangka Raya).

Lokasi Penelitian

Guna menjaga dan mencapai tingkat keterwakilan yang cukup baik di tingkat populasi, tim peneliti menentukan lokasi penelitian berdasarkan pertimbangan faktor-faktor sebagai berikut: (a) keterwakilan Jawa-luar Jawa; (b) peta kekuatan politik tingkat provinsi; dan (c) karakteristik *rural semi-urban* dan desa pedalaman, di masing-masing daerah penelitian. Ini dimaksudkan untuk memperoleh hasil penelitian yang cukup representatif guna menggambarkan heterogenitas sosial politik masyarakat pedesaan di sebagian wilayah Indonesia.

Oleh karena itu, dipilihlah masing-masing dua desa di tiap-tiap provinsi berikut ini:

1. Jawa Timur (mewakili Jawa, PDI-P dan PKB relatif seimbang).
2. Sumatera Barat (mewakili Sumatra; Partai Golkar dominan, PAN posisi kedua).
3. Kalimantan Tengah (mewakili Indonesia Bagian Tengah; Partai Golkar dominan dan PDI-P pada posisi kedua).
4. NTB (mewakili kawasan Tengah-Timur Indonesia, Partai Golkar dominan).
5. Sulawesi Utara (mewakili kawasan Timur-Utara Indonesia; Partai Golkar dan PDIP hampir seimbang).

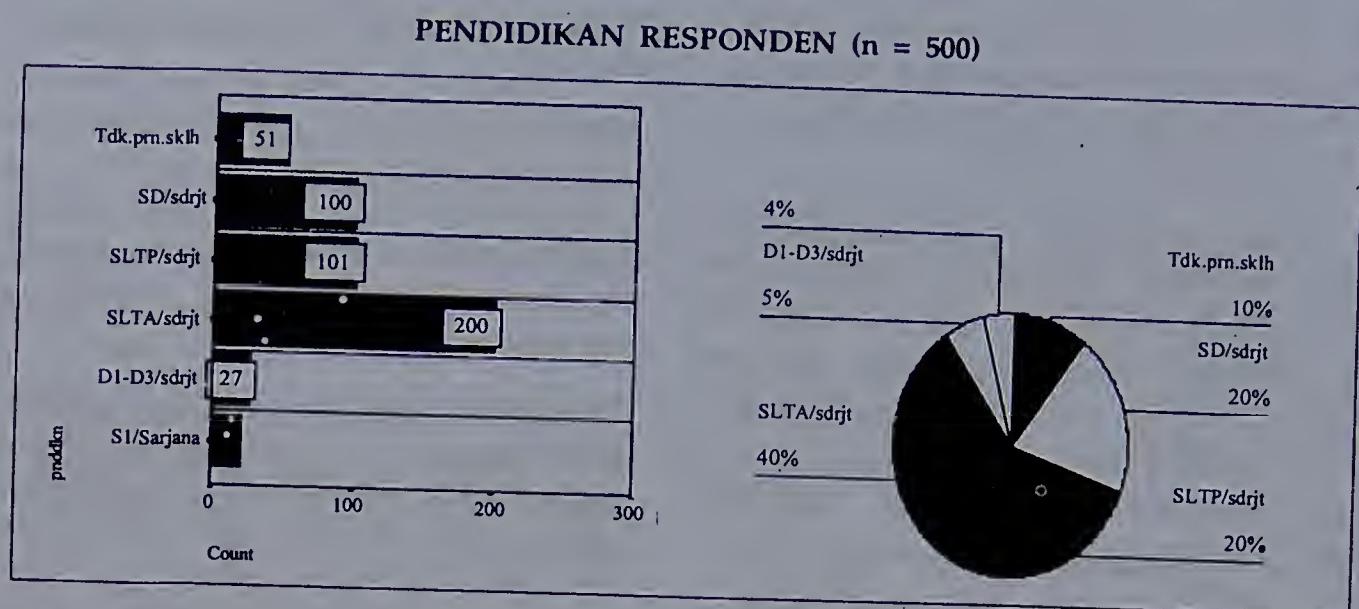
RANGKUMAN DARI LIMA PROVINSI : TEMUAN LAPANGAN

Deskripsi Populasi dan Sampel

Tingkat Pendidikan

Berdasarkan data dari delapan desa dan dua kelurahan dari kelima provinsi, dapat disimpulkan bahwa tingkat pendidikan responden cukup bervariasi. Terdapat 40 persen responden yang berlatar belakang pendidikan SLTA, 20 persen SLTP/sederajat, 20 persen berpendidikan SD, dan 10 persen tidak pernah mengenyam bangku sekolah. Sisanya (10 persen) berpendidikan sarjana dan D1-D3 (lihat Diagram 1).

Diagram 1



Pekerjaan Responden

Dari 500 responden terpilih, ada 50 orang yang belum bekerja. Di antara responden yang bekerja tersebut berprofesi macam-macam, antara lain sebagai petani 79 orang, PNS/TNI/Polri dan guru swasta 33 orang, karyawan swasta 53 orang, ibu rumah tangga 94 orang, pensiunan empat orang. Sisanya bekerja sebagai buruh, nelayan, tukang bangunan, dan lain-lain. Untuk lebih jelasnya, lihat Diagram 2.

Faktor Pengalaman Pemilih Pedesaan

Orientasi ke dalam komunitasnya sendiri telah membuat warga masyarakat pedesaan menjadi subjek aktif hanya pada sebuah sistem sosial terbatas. Akibatnya, warga masyarakat bersifat pasif atau bahkan apatis dalam pergaulan politik. Mereka tidak memahami bahwa pemilihan umum merupakan bentuk partisipasi sukarela yang membutuhkan pemahaman

yang lebih luas tentang substansi politik pada tataran di luar komunitas sosial. Di lain pihak, masyarakat desa umumnya tidak mengetahui bentuk partisipasi yang lebih luas di luar komunitas sosialnya.

Kita di sini perlu memperhatikan sejumlah perbedaan antara pemilihan kepala desa yang biasa diikuti warga desa dengan pemilihan presiden lang-

Diagram 2

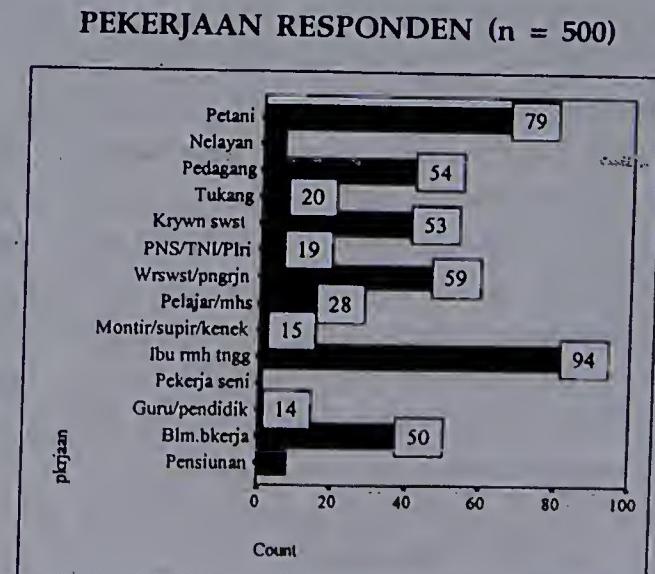
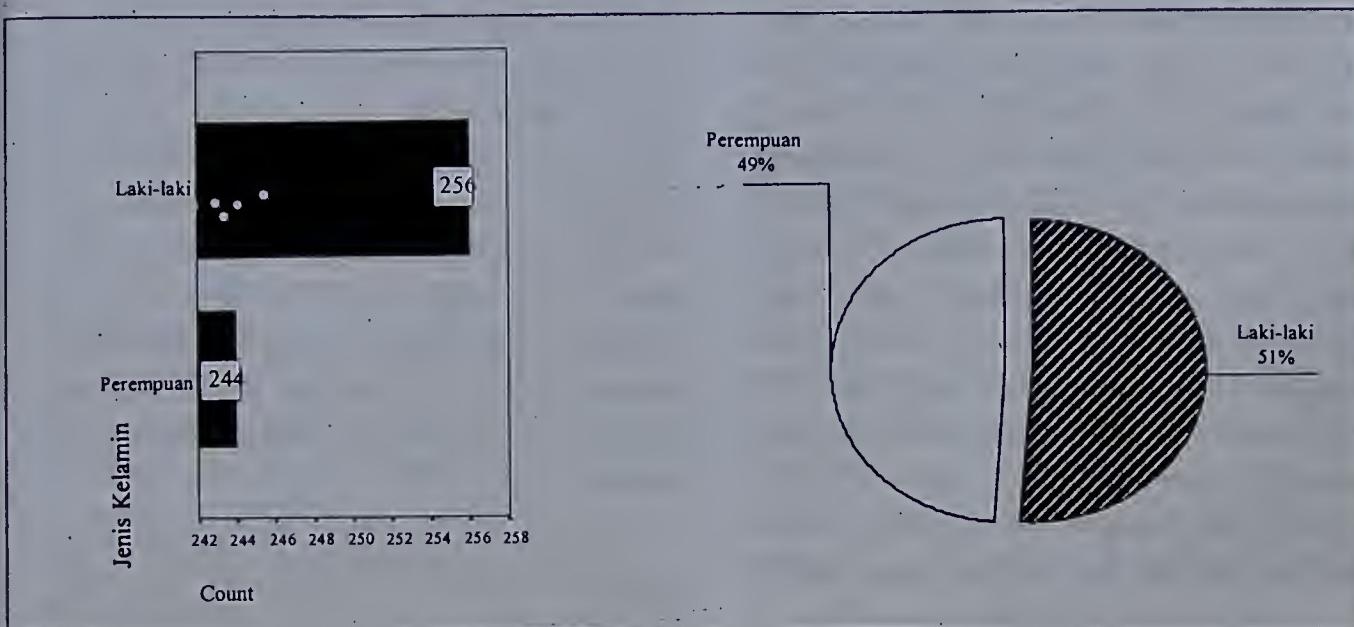


Diagram 3

JENIS KELAMIN RESPONDEN (n = 500)



sung. Hal itu akan membantu kita memahami mengenai terdapatnya "kesenjangan wacana" yang cukup lebar yang mungkin akan sulit dijangkau oleh kerangka referensi masyarakat pedesaan. Di dalam pemilihan kepala desa, masyarakat dihadapkan dengan skala politik yang sifatnya sangat lokal dengan pengembangan isu-isu yang bersifat mikro, maupun pola memilih yang sangat dipengaruhi oleh pertimbangan patronase, kharisma, dan figur. Sementara pada pemilihan presiden langsung, masyarakat dituntut untuk melebarkan wacananya ke tingkat nasional, dengan pola memilih yang didasarkan pertimbangan rasional seperti kapabilitas dan kelayakan program calon. Kesenjangan ini untuk waktu sekarang masih sulit untuk dipertemukan.

Masyarakat tradisional tidak mengetahui perkembangan politik nasio-

nal, dan bahkan cenderung tidak mengerti mengapa dan apa manfaat perubahan pemilihan presiden bagi demokrasi. Barangkali sebagian besar mereka menganggap tidak perlu tahu karena itu tidak berkaitan langsung dengan kelangsungan hidup komunitas sosialnya. Inilah mengapa bagi sebagian masyarakat, kepedulian aktor terhadap masyarakat pada masa sekarang (seperti memberikan bantuan materiil) lebih penting daripada memikirkan persoalan politik pusat atau daerah. Masyarakat melihat aktor yang melakukan mobilisasi dukungan tidak berubah, artinya dukungan cenderung tetap diberikan kepada aktor yang sama dengan tanpa memperhatikan program atau janji kampanye. Pada sisi lain, kecenderungan masyarakat untuk masih memilih berdasarkan pertimbangan figur dan kharisma akan menafikan begitu saja tuntutan mengenai perlunya keputusan memilih

berdasarkan pertimbangan rasional. Terkesan kuat bahwa rakyat di pedesaan enggan berfikir terlalu rumit tentang siapa dan kriteria yang bagaimana mengenai presiden mendatang. Dalam cara berpikir dan mekanisme pengambilan keputusan memilih yang sangat sederhana itu, rakyat cenderung tidak mempedulikan siapa presiden terpilih kelak, yang penting presiden mau memperhatikan aspirasi rakyat bawah, dapat menjamin terselenggaranya perekonomian secara baik, menurunkan harga barang, serta menciptakan kondisi kehidupan yang aman.

Dengan berbekal pengalaman terbiasa mengikuti pemilihan langsung dalam pemilihan kepala desa maka masyarakat merasa telah siap berpartisipasi dalam pemilihan presiden langsung, dalam artian secara fisik datang ke bilik suara. Namun dapat disimpulkan, kedatangan masyarakat itu belum didukung oleh kualitas partisipasi politik yang memadai mengingat mereka akan datang mencoblos tanpa dibekali oleh pengetahuan yang cukup terhadap calon presiden maupun terhadap seluk-beluk pemilihan presiden langsung.

Kendala kultural menyangkut pula belum adanya bakal kandidat presiden melaksanakan program turun ke bawah untuk saling lebih mendekatkan diri dan mengenal dengan calon pemilih, sekaligus untuk membuka wacana masyarakat desa agar tidak terkungkung pada komunitas sosialnya saja. Ini merupakan sebuah tradisi demokrasi yang kelihatannya tidak sempat lagi dilaksanakan pada pil-

presung 2004, yang mestinya mengiringi setiap akan dilaksanakannya pemilihan presiden langsung. Banyak calon presiden mungkin tidak memahami pentingnya menangkap aspirasi rakyat dari dekat, sebagian lain terkendala oleh masalah dana, serta terkendala oleh peraturan kampanye presiden langsung yang terlalu singkat sehingga beberapa kandidat mungkin merasa ragu-ragu ketika hendak melakukan *tour lantaran* takut dianggap mencuri start.

Kendati tidak sepenuhnya digolongkan apolitis, tipikal masyarakat pedesaan di wilayah-wilayah yang diteliti untuk sebagian besar mewakili ciri-ciri masyarakat yang demikian, kecuali pada partisipasi mereka pada pemilihan umum. Hanya sedikit sekali di antara masyarakat yang diteliti yang telah terbiasa atau pernah mendiskusikan masalah politik atau memberi perhatian pada perkembangan politik, menghadiri rapat umum, atau menjadi anggota kelompok kepentingan, dan yang lebih aktif dari itu seperti terlibat dalam partai/kelompok kepentingan atau dalam proyek-proyek sosial. Di sini masyarakat desa agaknya belum beranjak dari pola partisipasi yang secara umum lebih bermakna mobilisasi, di mana masyarakat berpartisipasi pada pelaksanaan suatu kegiatan —yang ditentukan oleh orang lain— namun tidak terlibat aktif dalam pengambilan keputusan.³

³ Lihat misalnya Hofsteede (1991) yang mendasarkan tulisannya dari hasil penelitian era tahun 1970-an.

Tingginya keikutsertaan warga dalam pemilihan umum merupakan salah satu ciri partisipasi di Indonesia, yang mendekati karakter di negara-negara komunis. Hal mana tidak lagi membedakan antara orang kota maupun orang desa, tidak pula membedakan antara yang berpendapatan tinggi-rendah, pendidikan baik-rendah, berstatus sosial tinggi-rendah; kesemuanya secara hampir merata memiliki partisipasi yang tinggi di dalam pemilu. Terdapat sedikit perbedaan di mana justru orang kota, berpendidikan tinggi, berstatus sosial tinggi, berkemungkinan menolak berpartisipasi dalam pemilihan umum presiden dibandingkan orang desa dan berpendidikan serta status sosial rendah.⁴

Penelitian ini memperlihatkan bahwa walaupun masyarakat desa tidak pernah aktif berpartisipasi untuk mencari pemecahan pelbagai masalah di masyarakat dan lingkungannya, tidak terlibat di organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi politik maupun kelompok kepentingan, serta sangat kurang menaruh perhatian pada

perkembangan politik —di mana pengenalan mereka pada figur-firug sebagai satu-satunya perhatian yang dapat dicatat— namun masyarakat semacam ini justru memiliki kecenderungan kuat untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum termasuk pemilihan presiden langsung. Masyarakat pedesaan dapat dikatakan telah menjadikan keikutsertaan mereka dalam pemilihan umum sebagai satu-satunya bentuk partisipasi. Partisipasi di sini belum dalam pengertian yang mandiri dan rasional sebagai subjek politik otonom. Hal ini terutama karena masyarakat belum sepenuhnya dapat melepaskan diri dari "pendidikan politik" semasa Orde Baru yang membentuk pemahaman bahwa keikutsertaan dalam pemilihan umum sebagai suatu keharusan menurut undang-undang, sehingga ada semacam ketakutan bahwa bila tidak ikut mencoblos maka akan dianggap melanggar hukum.

Tingkat kesadaran politik sebagian warga masyarakat di pedesaan dari lapisan ekonomi menengah bawah dan berpendidikan rendah cenderung masih rendah dan mengalami partisipasi yang digerakkan (*mobilized participation*). Hal itu karena partisipasi otonom politik rakyat selama masa Orde Baru masih sangat dibatasi dan direksa oleh kader partai dan tokoh desa yang bersimpati kepada partai pemerintah saat itu, sebaliknya membatasi ruang gerak bagi masyarakat pedesaan yang memiliki afiliasi politik yang berbeda.

⁴Hal ini bertolak belakang dengan kecenderungan umum di negara-negara lain. Berdasarkan data Pemilu di AS dan beberapa negara Eropa Barat, orang kota lebih banyak memberikan suara daripada orang desa. Demikian pula, orang yang berpendapatan dan berpendidikan tinggi, berstatus sosial tinggi cenderung lebih banyak berpartisipasi daripada yang berpendapatan dan berpendidikan rendah. Lihat antara lain Verba and Nie (1972) serta Lipset (1960) sebagaimana dikutip dari Budiardjo (1998: 7-11).

Di sini kita mendapati kelemahan fatal dari diterapkannya sistem pemilihan presiden langsung, terkait kultur bangsa kita maka ketika sistem pemilihan presiden langsung diterapkan maka rakyat memilih berdasarkan figur, karena senang terhadap figur tertentu. Dan, bukan karena pertimbangan faktor kapabilitas atau keunggulan program-program yang ditawarkan, umpamanya. Hal ini terkait erat dengan pemahaman politik masyarakat yang rata-rata masih sangat kurang terhadap hakikat pemilihan presiden langsung. Masyarakat seakan tidak mempedulikan ikhwal siapa yang akan menjadi presidennya, sebab yang paling penting bagi masyarakat desa sederhana saja yakni: ekonomi berjalan baik, harga-harga barang murah, rakyat hidup sejahtera, serta keamanan terjamin.

Skenario bernada pesimis ini diperparah dengan kemungkinan tetap maraknya praktik politik uang, sehingga menambah lengkap nilai minus dari pemilihan presiden langsung yang dilaksanakan. Di sisi lain, masyarakat pedesaan bagaikan tidak merasa bahwa berbagai pemberian baik dalam bentuk uang maupun barang itu merupakan tindak politik uang. Ada semacam kultur bahwa bila seorang diberi sesuatu, maka itu dianggap merupakan pemberian biasa, dan sebaliknya secara sosial akan dinilai kurang sopan bila menolak pemberian. Masyarakat boleh jadi mengetahui bahwa itu uang sogokan,

namun mereka merasa bahwa menerima uang demikian bukanlah sesuatu yang tabu. Hal ini bisa berlangsung karena ekonomi rakyat yang masih miskin, serta sangat boleh jadi merupakan teladan yang mereka tiru dari sepak terjang para elite politik di pusat maupun di daerah yang mempertontonkan budaya korupsi maupun budaya politik uang secara tanpa malu-malu lagi.

Kondisi kapasitas pemilih di pedesaan, dengan segala kelemahan karena kekurangan informasi, kemiskinan dan kebodohan akibat pendidikan yang rata-rata rendah, juga tampaknya menjadi kendala serius untuk terpilihnya presiden yang berkualitas. Kapasitas pemilih di pedesaan semacam ini terutama berkaitan dengan belum adanya pengalaman rakyat dalam mengikuti sistem pemilihan presiden langsung. Sejauh ini, rakyat di negeri ini, masyarakat pedesaan pengalaman sebatas dalam pilkades, yang memiliki karakteristik amat berbeda dengan pemilihan presiden.

Dimensi lain yang penting dikemukakan ialah mengenai rendahnya derajad rasionalitas pemilih dikaitkan dengan kesediaan untuk menerima hasil akhir pemilihan. Sikap tidak rasional tetap merupakan ancaman bila pemilih gagal mengelola sentimen primordialnya secara baik, di mana ada kemungkinan di beberapa tempat rakyat akan tetap mudah terhasut oleh provokasi pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Pengetahuan Responden tentang Pilpres/Wapres Langsung

Amat kurangnya pemahaman masyarakat tentang seluk-beluk pemilihan umum tentu bukan hanya monopoli masyarakat di pedesaan yang kurang terdidik. Ini dijumpai pula di kalangan yang lebih terdidik seperti para pejabat pemerintah di tingkat kabupaten atau kecamatan, maupun banyak ditemui di kalangan para pelaku politik seperti anggota parpol sendiri. Hal ini akibat dari segi perundang-undangan yang dengan cepat berubah-ubah, sementara masyarakat tidak sanggup mengikuti perkembangannya. Banyak kalangan elite lokal yang belum memiliki referensi yang cukup atau belum pernah melihat dan membaca undang-undang yang baru, sementara harus dikatakan bahwa sistem Pemilu 2004 dalam banyak hal sangat berbeda dibandingkan dengan Pemilu 1999 dan pemilu-pemilu sebelumnya.

Pihak KPUD dan pemerintah belum melaksanakan upaya sosialisasi yang sistematis, baik secara formal maupun informal, yang dapat dianggap telah menjangkau tataran terbaik di masyarakat. Bahkan, peran aparat pemerintah masih sangat kurang kalau tidak ingin dikatakan belum ada sama sekali dalam melakukan sosialisasi pemilihan presiden langsung. Di lain pihak hampir seluruh komunikasi sebenarnya masih berlangsung secara lisan, yakni melalui pembicaraan di rumah, di kan-

tor desa, pada rapat-rapat di desa, kampung atau RT.⁵

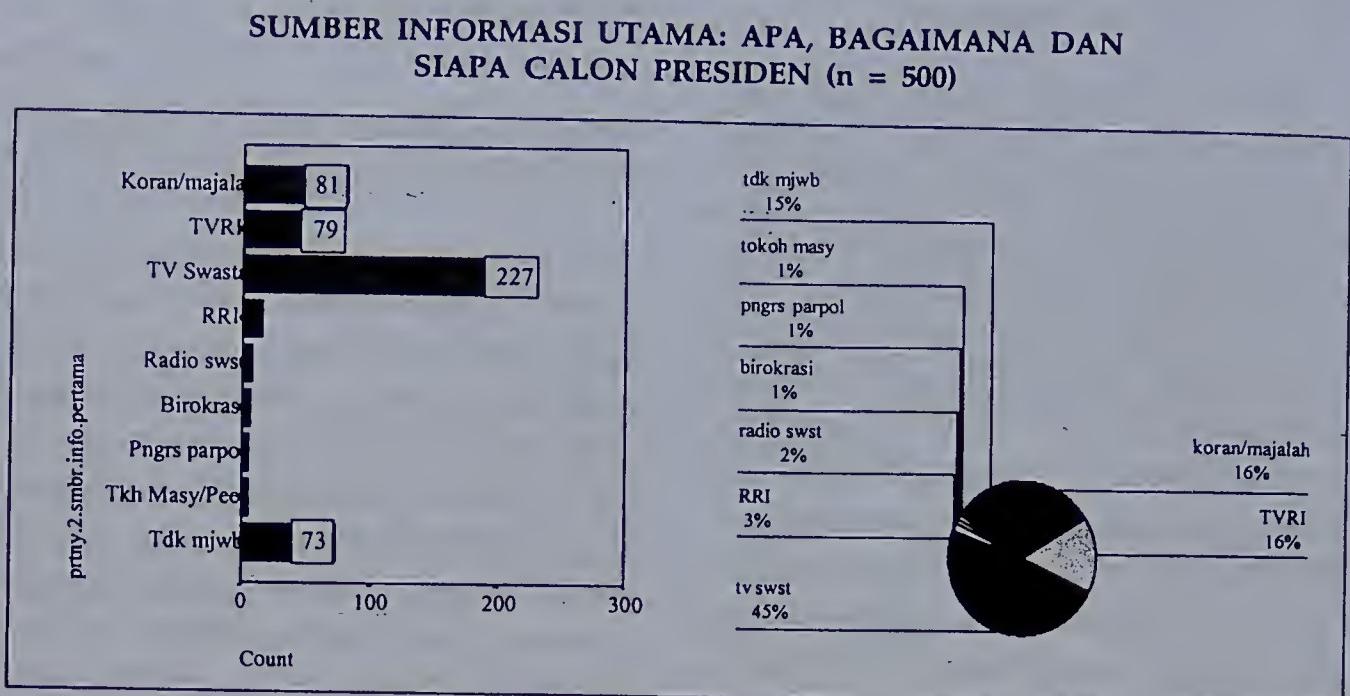
Sumber Informasi Utama Mengenai Pilpres/Wapres Langsung

Karena KPU/KPUD dan aparat pemerintah belum mensosialisasikan pilpres/wapres langsung kepada masyarakat pedesaan, maka yang menjadi sumber informasi utama bagi sebagian besar responden adalah media televisi. Umumnya mereka secara "tanpa sengaja" mendapatkan informasi mengenai pilpres/wapres langsung dari tayangan di televisi, di selasa-sela acara hiburan (*sinetron, infotainment*, dan lain-lain) yang sangat diminati oleh rata-rata warga desa.

Dari studi ini diketahui bahwa peran media televisi (baik TV swasta maupun TV pemerintah) sangat menonjol, kendati intensitas maupun kualitas informasi belum memadai. Ada 227 responden (45 persen) yang mengaku memperoleh informasi pilpres/wapres langsung dari liputan TV Swasta; TVRI dan majalah/su-

⁵ Umumnya terdapat beberapa jaringan komunikasi lisan, namun biasanya jaringan utama itu berpusat pada administrasi desa dan kepala desa sebagai pamong desa. Komunikasi ini pada kenyataannya sewaktu-waktu bersifat komunikasi satu arah (dari atas ke bawah), namun telah dimungkinkan pula terdapat umpan balik dari masyarakat desa ke pemimpin. Jaringan komunikasi lain bisa pula berpusat pada sekolah dan guru-gurunya, tempat-tempat ibadah dan para pemuka agama, atau berpusat di kalangan pedagang.

Diagram 4



rat kabar masing-masing 16 persen. Sekitar 15 persen responden tidak menjawab (karena tidak memiliki TV dan jarang mendengarkan berita dari radio). Sedangkan aparat desa perannya hanya 1 persen saja, kebalikan dari peran dominan mereka pada Pemilu 1999. Perubahan drastis ini terutama karena penyelenggara pemilu tahun 2004 menurut UU No. 12 Tahun 2003 adalah KPU, bukan lagi pemerintah. Paparan tersebut di atas secara singkat dapat dilihat pada Diagram 4.

Pengetahuan Masyarakat tentang Adanya Perubahan Sistem Pilpres/Wapres

Berdasarkan analisis data, diketahui bahwa hanya 35 persen responden yang mengetahui adanya perubahan sistem pilpres/wapres dari

tidak langsung/perwakilan (melalui MPR) menjadi langsung (oleh rakyat). Sekitar 301 orang (60 persen), kurang/tidak mengetahui adanya perubahan tersebut. Sisanya tidak menjawab (lihat Diagram 5).

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa kualitas informasi yang disajikan oleh media massa mengenai pilpres/wapres langsung masih kurang memadai. Sebanyak 47 persen responden mengaku kurang jelas dengan pemberitaan soal pilpres/wapres langsung 2004; 21 persen menyatakan tidak tahu, dan 12 persen menyatakan tidak jelas. Hanya 15 persen yang mengaku jelas/sangat jelas (lihat Diagram 6).

Berdasarkan hasil tersebut, dan dengan asumsi bahwa penyelenggaraan pilpres/wapres langsung tidak mengalami pengunduran waktu, maka ber-

Diagram 5

**PENGETAHUAN RESPONDEN TENTANG ADANYA
SISTEM PILPRES/WAPRES LANGSUNG 2004 (n = 500)**

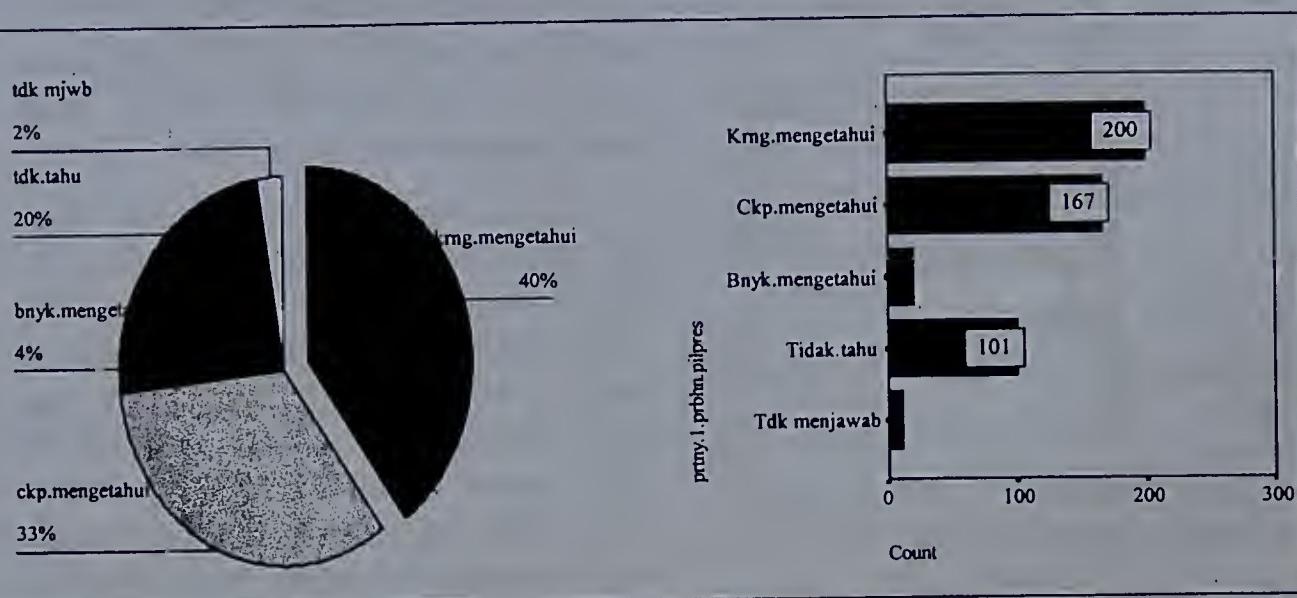
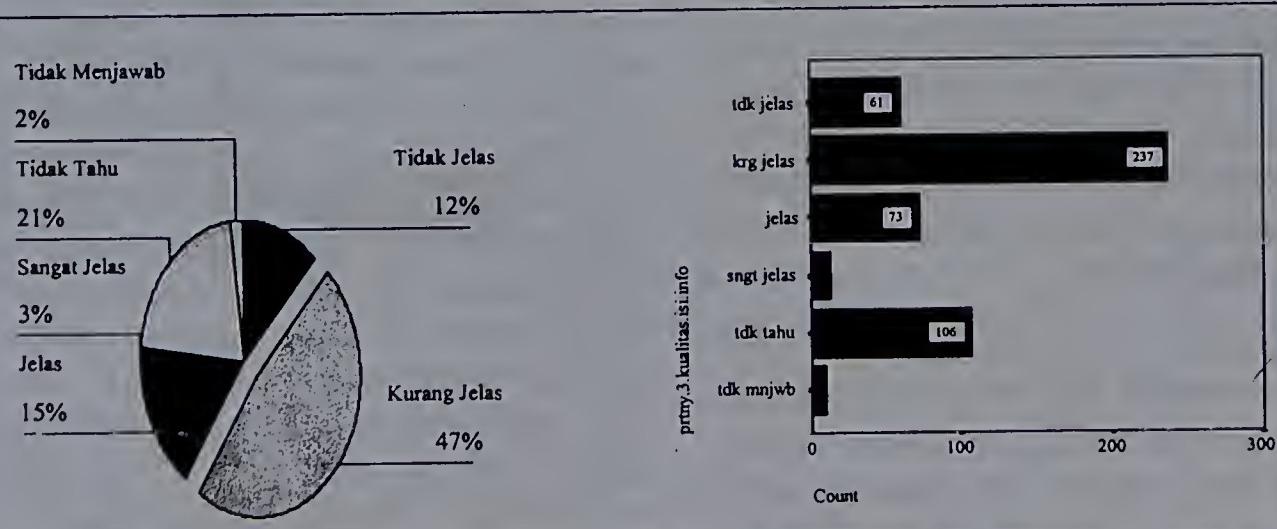


Diagram 6

**KUALITAS ISI PEMBERITAAN MEDIA MASSA TENTANG
PILPRES/WAPRES LANGSUNG (n = 500)**



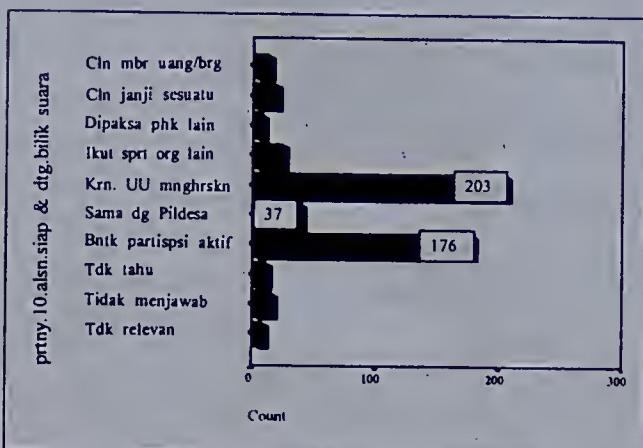
arti masyarakat pedesaan hanya akan memiliki sedikit waktu untuk memperoleh pemahaman tentang pilpres/wapres langsung secara relatif memadai.

Faktor Pendorong Masyarakat Pedesaan untuk Berpartisipasi dalam Pilpres/Wapres Langsung

Berpartisipasi dalam pilpres/wapres langsung masih dianggap oleh

Diagram 7

**FAKTOR PENDORONG RESPONDEN
PEDESAAN UNTUK
MENGIKUTI PILPRES/WAPRES
LANGSUNG 2004**



mayoritas responden lebih sebagai kewajiban daripada hak sebagai warga negara. Sebanyak 203 responden (40,6 persen) merasa partisipasi mereka tersebut karena diharuskan atau diwajibkan oleh hukum/UU. Sebaliknya, 176 responden (35,2 persen) melihat partisipasi dalam pilpres/wapres langsung itu merupakan partisipasi warga negara secara mandiri (bukan mobilisasi) untuk memilih secara bebas dan rahasia siapa pemimpin mereka (lihat Diagram 7).

Temuan di atas dapat juga ditafsirkan bahwa kecenderungan tingginya partisipasi masyarakat hampir-hampir tidak ada hubungannya dengan kepuasan atau ketidakpuasan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan.⁶ Tingkat kepercayaan ma-

syarakat terhadap para pemimpin negara dewasa ini menurun sekali. Namun di sisi lain, masyarakat juga tidak menaruh harapan banyak bahwa pilpres/wapres langsung 2004 akan membawa perubahan berarti bagi "nasib" rakyat kecil atau "*wong cilik*".

Ada semacam paradoks pada tingkah laku politik pemilih pedesaan, bahwa ketidakpuasan atas kinerja pemerintahan disikapi dengan tetap datang ke bilik suara pencoblosan. Namun sekaligus kehadiran mereka itu pun tanpa dibekali oleh harapan yang memadai —bahkan sebagian besar masyarakat berada pada kondisi psikologis tanpa harapan— bahwa pemilu akan bisa memperbaiki kondisi rakyat, bangsa, dan negara. Maka itu berarti bahwa kesiapan masyarakat dalam pilpres/wapres langsung adalah minus kualitas demokrasi yang memadai. Barangkali pada tahap ini sebagian besar masyarakat desa mungkin masih menganggap pemilu hanya sebagai "pesta" yang rutin diadakan setiap lima tahun sekali tanpa memahami implikasi politik dari pilihan mereka itu sendiri. Apalagi bila yang mereka pikirkan adalah masih sebatas pemenuhan kebutuhan "perut", bisa saja mereka akan memilih calon yang mampu "membeli" suara/vote mereka dengan harga terbesar, misalnya melalui politik uang.

Diagram 8 memperlihatkan bahwa sebanyak 29 persen responden me-

⁶ Di negara-negara maju, tingkat apatisme dalam pemilu dapat dianggap sebagai indikator bagaimana tingkat kepuasan masyarakat terhadap pemerintahan yang berjalan. Di negara berkembang, tidak demikian halnya, karena menyangkut soal apatisme politik dapat dianggap oleh sebagian kalangan bahwa pemerintah menghadapi masalah dalam meningkatkan partisipasi.

Diagram 8

**SIKAP RESPONDEN PEDESAAN
TERHADAP "POLITIK UANG"
DALAM PILPRES/WAPRES LANGSUNG
2004 (n = 500)**

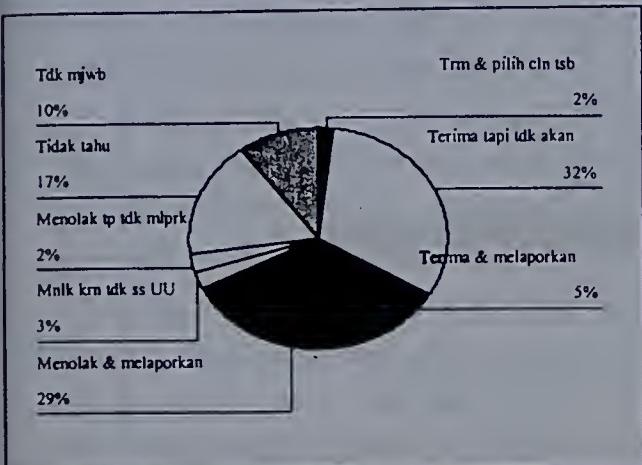
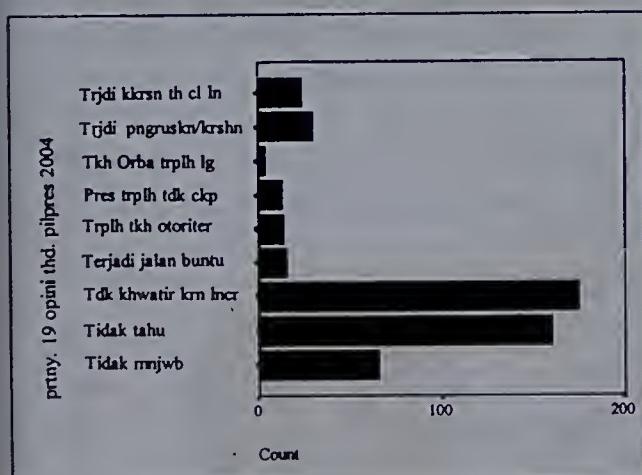


Diagram 9

**PERKIRAAN TERHADAP JALANNYA
PILPRES LANGSUNG 2004 (n = 500)**



ngaku akan menolak politik uang dan akan melaporkannya ke Panwaslu, Pemantau atau pihak kepolisian untuk ditangani lebih lanjut. Jumlah yang lebih banyak ialah 32 persen yang akan menerima pemberian tersebut tetapi tidak akan mempengaruhi pilihannya sendiri, sedangkan yang akan menerima dan memilih ca-

lon yang melakukan pemberian sebanyak dua persen. Namun secara umum, rakyat berkeyakinan bahwa pemilu presiden langsung 2004 akan berjalan lancar (175) sementara yang merasa khawatir akan terjadinya kekerasan terhadap calon lain ada 24 orang, dan terjadinya pengrusakan 30 responden.

Harapan Terhadap Presiden Terpilih

Dalam memilih seorang presiden, umumnya responden mempertimbangkan masa Orde Baru yang penuh KKN. Diagram 10 memperlihatkan bahwa pertimbangan anti-KKN tersebut dipilih oleh 171 responden (34,2 persen) untuk memilih figur calon presiden, kemudian pengalaman di bidang politik dan pemerintahan dipilih oleh 69 responden (13,8 persen). Di samping dua pertimbangan utama itu, pertimbangan lain yang memperoleh perhatian sebagian pemilih pedesaan adalah bahwa calon presiden sebaiknya berlatar belakang militer, yakni 31 responden (6,2 persen).

Harapan yang paralel terlihat pada Diagram 11. Terhadap presiden terpilih, sejumlah 24 persen responden (120 orang) yang menginginkan agar paket presiden/wakil terpilih nanti berani memberantas KKN tanpa pandang bulu. Sebanyak 36 persen (181 orang) berharap agar presiden/wakil presiden memberi prioritas perbaikan ekonomi rakyat kecil berbasis keluarga, mengatasi masalah pengang-

Diagram 10

PERTIMBANGAN RESPONDEN DALAM MEMILIH PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN 2004

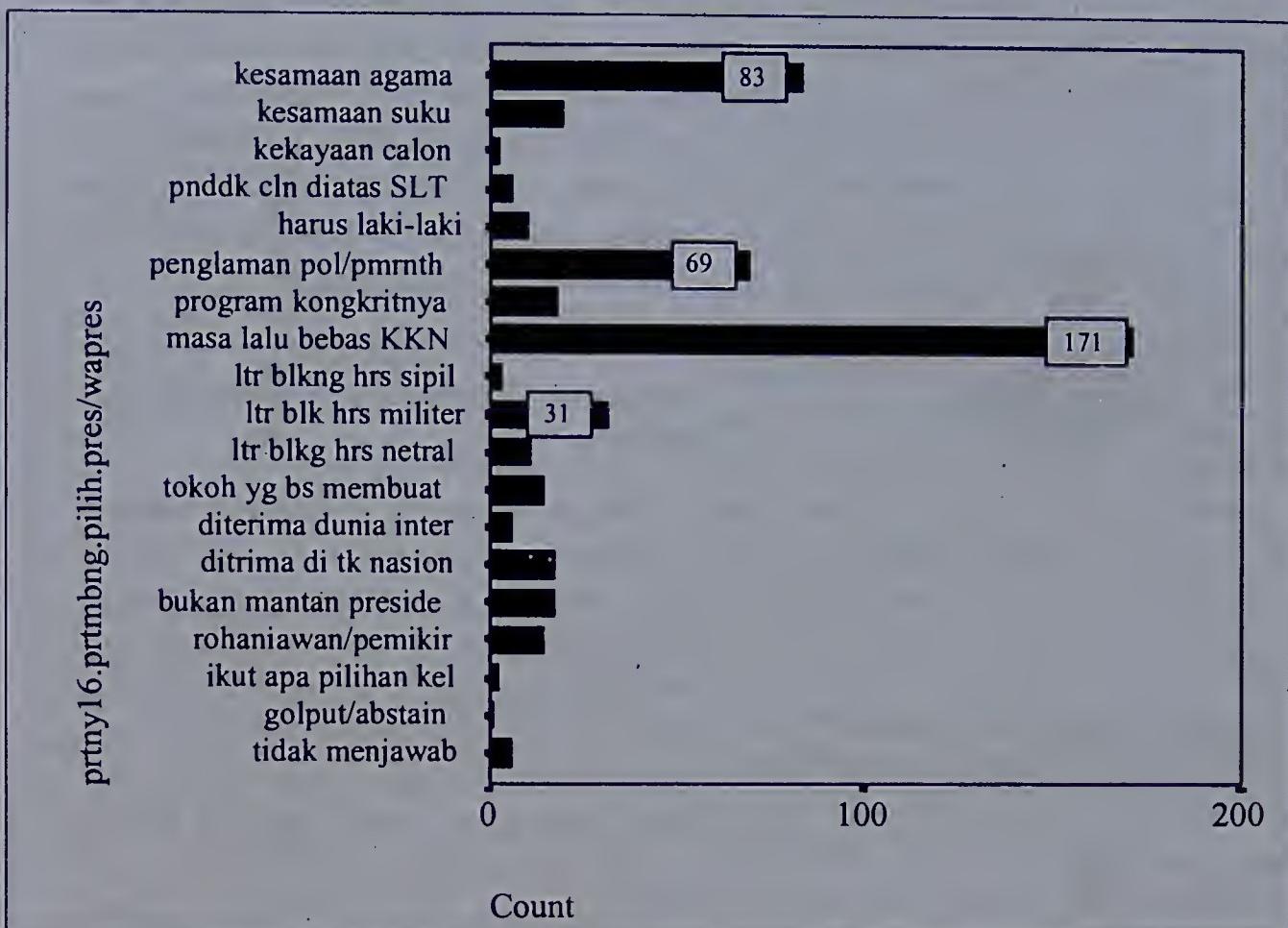
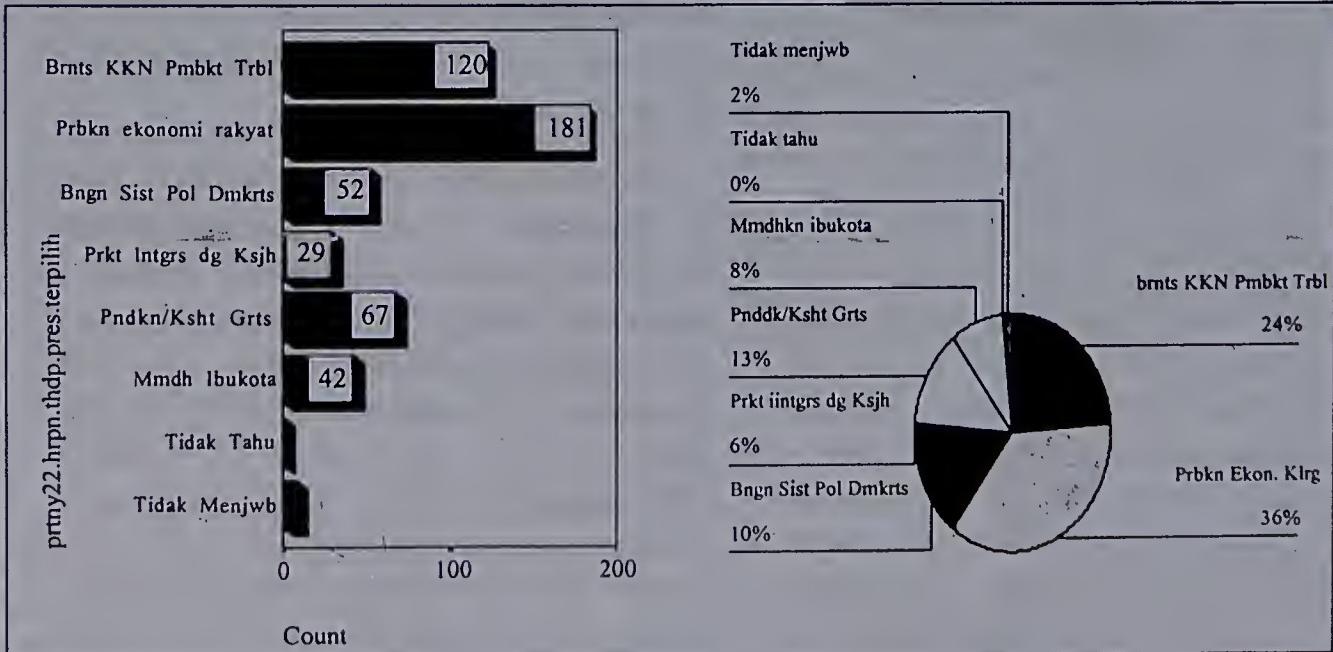


Diagram 11

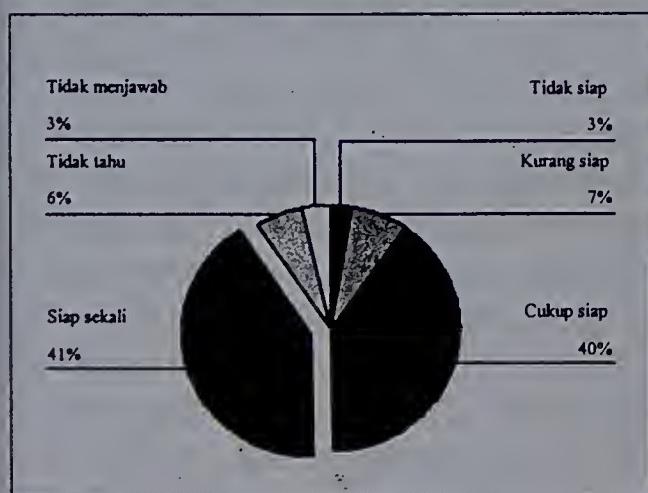
HARAPAN TERHADAP PRESIDEN/WAPRES TERPILIH (n = 500)



guran, dan memperbaiki kesenjangan gaji tertinggi dan terendah di Indonesia. Di samping itu 13 persen responden lainnya menginginkan agar presiden/wakil presiden terpilih mengupayakan pendidikan gratis, asuransi/jaminan kesehatan dan perumahan untuk menengah bawah. 10 persen lainnya menghendaki agar presiden/wapres terpilih mampu menegakkan sistem politik yang demokratis di Indonesia, delapan persen nieminta pemindahan ibu kota negara. Serta, harapan memperkuat hankam dan integrasi nasional mendapat dukungan sebanyak enam persen responden.

Diagram 12

KESIAPAN RESPONDEN PEDESAAN UNTUK DATANG KE BILIK SUARA PADA PILPRES 2004 (n = 500)



Kesediaan/Kesiapan Masyarakat Desa untuk Mencoblos dalam Pilpres/Wapres Langsung

Diagram 12 memperlihatkan secara relatif meyakinkan bahwa hampir 41 persen responden menyatakan siap

sekali dan 40 persen cukup siap datang ke TPS dan menggunakan hak pilih untuk pemilihan presiden langsung. Di sini berarti bila dilihat dari kehadiran fisik berupa kesiapan masyarakat untuk datang ke bilik suara guna memilih presiden langsung, masyarakat desa yang menjadi sampel penelitian ini mengaku siap.

Masyarakat desa khususnya sudah terbiasa mengikuti tradisi pemilihan kepala desa, dengan demikian masyarakat terbiasa pula memilih langsung calon pemimpinnya dan bukan memilih gambar partai. Yang menjadi pertanyaan kita selanjutnya ialah bagaimana sebenarnya kualitas kesiapan masyarakat, apakah kedatangan mereka ke bilik suara didasari oleh pengetahuan yang memadai terhadap calon presiden yang akan mereka pilih, apakah pilihan itu berdasarkan program-program atau kapabilitas dari calon ataukah semata-mata hanya berdasarkan figur, serta bagaimana iming-iming politik uang akan mempengaruhi keputusan memilih seseorang.

PENUTUP

Melalui sistem pemilihan langsung, presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung, sehingga diharapkan dapat diperolehnya presiden/wapres yang dapat membawa perubahan bagi Indonesia. Akan tetapi bagi Indonesia, mo-

del pemilihan presiden dikhawatirkan hanya memunculkan calon yang dikenal publik, kharismatis, atau kandidat dari partai dengan dana besar saja.

Padahal popularitas tidaklah selalu sejalan dengan kapabilitas seseorang dalam memimpin negara. Kelemahan ini sebenarnya bisa diminimalkan bila rakyat disuguhi calon-calon yang betul-betul memiliki integritas dan kredibilitas yang baik. Namun, hal ini agaknya tetap sulit mengingat perubahan UUD 45 telah didesain untuk menghasilkan calon-calon presiden dari ketua umum partai politik, mengingat rumusan Pasal 6A Ayat (2) berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum." Di sini terlihat bahwa saluran utama adalah mekanisme partai, di mana dari beberapa partai besar seperti Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, dan lain-lain cenderung menampilkan ketua umum partai dalam sebuah mekanisme yang cenderung pula menggesampingkan calon-calon berbakat.

Sebagian masyarakat pedesaan yang lebih terdidik telah ada yang meminta agar calon presiden sebaiknya diusulkan, berasal, dan dikenal oleh masyarakat bawah. Bila tidak maka Pemilu 2004 tidak sepenuhnya bermakna, karena rakyat "terpaksa" memilih orang yang dipilihkan oleh partai dan tanpa melalui proses kelembagaan yang menghormati arus

bawah partai dan nonpartai yang dibuka sama. Monopoli melalui mekanisme partai dalam bursa calon presiden ini akan meniadakan calon-calon independen yang lebih potensial namun tidak diusulkan oleh partai. Di lain pihak adanya dominasi/monopoli partai ini akan melahirkan calon presiden dari tokoh lama, yang mana sulit untuk diharapkan bisa memperbaiki keadaan karena mereka telah dianggap sebagai bagian dari masalah yang ada sekarang.

Kemungkinan bakal tetap tampilnya presiden berdasarkan popularitas dan kharisma setidaknya tercermin pula dari hasil studi lapangan. Dari desa-desa penelitian ditemukan bahwa dalam menentukan presiden pilihannya, pertimbangan utama masyarakat adalah menurut kebiasaan mereka sehari-hari, dalam artian akan memilih orang yang mereka kenal dan ketahui melalui media massa dan terutama televisi. Sementara bila menyangkut program presiden, terkesan bahwa rakyat boleh dikatakan belum menaruh perhatian sama sekali, apalagi kalau calon presidennya tidak mereka kenal. Pertimbangan atas dasar figur yang mereka kenal sehari-hari nampak dari dominasi tokoh-tokoh yang biasa tampil di media massa, khususnya televisi.

Untuk mengenal lebih jauh calon presiden, menurut seorang nara sumber yang ditemui di lokasi penelitian, adalah baik bila sebelum pemilihan putaran kedua, dua paket calon presiden yang diajukan Parpol sudah mem-

buat susunan kabinetnya, sehingga bisa juga dinilai oleh para pemilih dan hal itu memudahkan bagi paket presiden tersebut untuk segera cepat bekerja bila sudah dilantik nantinya.

KPUD perlu merancang program sosialisasi yang bukan hanya berkuat pada pelatihan-pelatihan di tingkat kabupaten, yang kurang langsung menyentuh ke tingkat masyarakat terbawah di desa. KPUD mesti menjalin kontak yang lebih luas dengan para tokoh aparat birokrasi maupun tokoh masyarakat di desa guna turut berpartisipasi aktif dalam sosialisasi pemilu presiden langsung. KPU khususnya harus lebih melibatkan kepala desa/lurah, Dewan Perwakilan Desa, RW, RT maupun tokoh-tokoh informal seperti guru, tokoh pemuda, tokoh wanita, tokoh agama, tokoh adat dan tokoh yang "didengar" oleh warga desa.

Berhubung aparat terbawah merupakan ujung tombak bagi tersebaranya informasi hingga ke pelosok-pelosok desa, maka program-program pelatihan yang diselenggarakan oleh KPUD hendaknya lebih diarahkan ke lurah/desa. KPUD mesti menjamin bahwa tokoh lokal tersebut betul-betul menguasai materi yang hendak disosialisasikan, mengingat sepanjang ini kepala desa/lurah termasuk kelompok yang memiliki pemahaman yang minim terhadap seluk-beluk pemilu presiden langsung.

KPU, rumah produksi dan media massa tetap perlu berkoordinasi untuk meningkatkan intensitas dan kuali-

tas informasi dan pemberitaan mengenai Pilpres/wapres langsung. Membuat simulasi tentang bagaimana perilaku memilih yang benar dan absah. Tayangan ini hendaknya segera disiarkan secara intensif dan meluas melalui media televisi swasta dan televisi pemerintah.

Kekurangpahaman masyarakat pedesaan mengenai seluk-beluk pilpres/wapres langsung akan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, seperti mengatasnamakan pungli atau sumbangan untuk kandidat presiden tertentu; menggerakkan mereka untuk menghadiri kampanye dengan imbalan uang (mobilisasi politik); melakukan manipulasi informasi yang menyesatkan, mendorong rakyat untuk mengambil keputusan memilih secara "buta", membesar-besarkan aspek figur, kharisma, dan primordial, praktek politik uang, maupun tindakan yang menjurus pada pungutan liar untuk pengerahan satgas/jasa/uang keamanan untuk keselamatan jiwa dan harta benda. Hal ini perlu diantisipasi oleh semua pihak guna tindakan-tindakan pencegahan sedini mungkin.

Paket presiden dan timnya hendaklah membuat "Proposal Politik" tentang apa dan bagaimana cara mereka membuat perubahan dan perbaikan. Hal itu diperkuat dengan "Akad Politik" yang bisa ditagih oleh para pemilih dalam jangka waktu tertentu setelah terpilih (misalnya, setelah 100 hari), mengenai apa yang akan dilakukan dan apa konsekuensi bila hal

tersebut belum berhasil dilakukan oleh paket presiden terpilih.⁷

Diperlukan waktu yang cukup lama guna melakukan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat, sehingga kebaikan yang ada pada sistem pemilihan presiden langsung ini dapat dicapai. Isi Pendidikan Politik antara

⁷ Rakyat selama ini telah jera memberi semacam "cek kosong" kepada setiap kandidat presiden masa lalu. Untuk itu *civil society* secara kolektif perlu menyusun "kontrak sosial" yang mereka inginkan dari seorang kandidat presiden/wakil presiden. Kontrak tersebut juga memuat apa yang akan dilakukan setelah jangka waktu tertentu, apa bentuk pertanggungjawaban yang mereka inginkan terhadap seorang presiden/wakil presiden di akhir masa tugasnya, apa pandangan mereka tentang cara mengatasi KKN di negeri ini, bagaimana mengatasi pengangguran, mahalnya pendidikan, kesehatan, perumahan dan seterusnya.

lain agar dalam memilih presiden langsung bukan lagi didasarkan pada pertimbangan figur dan simbol, namun lebih melihat pada proposal tim calon, kapabilitas dan akuntabilitasnya.

KEPUSTAKAAN

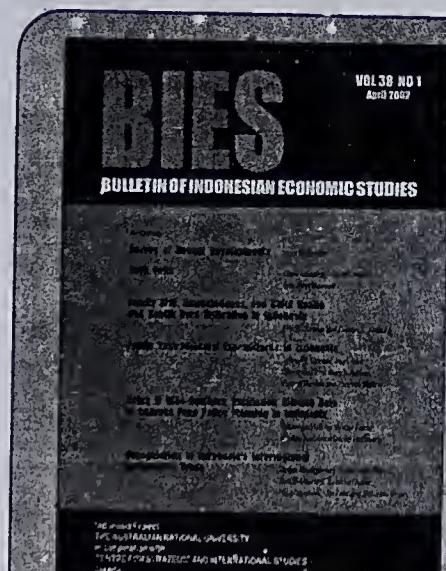
- Budiardjo, Miriam (editor). 1998. *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).

Hofsteede, W. 1991. *Pembangunan Masyarakat Desa* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).

Lipset, Seymour Martin. 1960. *Policital Man: The Social Base of Politics* (Bombay: Vakils Ltd.).

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (editor). 1989. *Metode Penelitian Survei* (Jakarta: LP3ES).

Verba, Sidney dan Norma H. Nie. 1972. *Participation in America* (New York: Harper & Row Publisher).



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp.85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018-01-000211-30-1 BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160

Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah

Agus Pramusinto

Pemilihan presiden secara langsung yang diselenggarakan 5 Juli 2004 adalah fenomena baru dalam perpolitikan di Indonesia. Model ini juga akan dilakukan di daerah-daerah untuk pemilihan gubernur, bupati atau walikota. Akan tetapi, undang-undang (UU) yang mengatur pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung belum tersedia. UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah masih memerlukan revisi untuk menyesuaikan dengan tuntutan pilkada secara langsung. Tulisan ini mendiskusikan pengalaman dan implikasi pilkada-pilkada sebelumnya. Banyak hal dapat menjadi pelajaran yang berharga dalam rangka mempersiapkan pilkada di masa depan, seperti model pilkada langsung seperti apa, sistem pertanggungjawaban kepala daerah kepada siapa, model pencalonannya dari mana saja, dan pentingnya uji publik bagi calon kepala daerah.

PENDAHULUAN

PERMILU legislatif pada 5 April 2004 telah berakhir. Pemilihan presiden dan wakil presiden telah dilangsungkan pada 5 Juli 2004. Banyak pengamat dan aparat keamanan keliru membuat perkiraan tentang pemilu legislatif 5 April 2004. Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto pernah mengeluarkan pernyataan bahwa Pemilu 2004 bakal berdarah-darah (*Suara Merdeka*, 14 November 2003). Kapolri Jenderal (Pol.) Da'i Bachtiar di depan Komisi I DPR pernah menyampaikan kekhawatirannya akan terjadi sabotase listrik untuk menggagalkan pemilu (*Swara.Net* Portal Politisi Indonesia, 13 November 2003, http://www.swara.net/id/view_headline.php?ID=2706). Gubernur Lemhanas Profesor Ermaya Su-

rardinata maupun Profesor S. Sapiie dari Forum Rektor pernah mengkhawatirkan akan adanya ancaman teknis yang menyebabkan potensi rusuh dalam pemilu (*Kompas*, 8 Oktober 2003). Akan tetapi, kekhawatiran bahwa akan ada sabotase pemilu, ternyata tidak terjadi.

Akankah keberhasilan awal pemilu legislatif tersebut akan membawa perubahan positif di masa depan? Hasil pemilu nasional mungkin akan berpengaruh dalam kehidupan nasional. Akan tetapi, kehidupan di daerah-daerah juga akan ditentukan oleh bagaimana proses pemilihan kepala daerah (pilkada) berlangsung. Tulisan ini ingin mendiskusikan apa yang seharusnya dilakukan di daerah dalam rangka pilkada. Kilas balik tentang berbagai kasus pilkada era Orde Baru

dan era Reformasi merupakan bahan introspeksi atas kelemahan sistem yang ada selama ini. Ke depan, rencana revisi UU No. 22/1999 perlu memperhatikan beberapa hal sehingga nantinya pilkada juga menghasilkan pemimpin lokal yang akuntabel. Tentu saja, perlu dipikirkan bagaimana sistem harus dibuat sedemikian rupa untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama.

EVALUASI PILKADA ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI

Pemilihan kepala daerah (pilkada) memang telah mengalami perubahan. Di era Orde Baru, pilkada diatur dengan UU No. 5 tahun 1974, sedangkan di era Orde Reformasi pilkada diatur dengan UU No. 22 tahun 1999. Perbedaan antara kedua sistem juga menunjukkan bagaimana sebetulnya politik lokal bekerja serta bagaimana sesungguhnya demokrasi itu berjalan.

Di era Orde Baru, pilkada lebih banyak ditentukan oleh penguasa di Jakarta. Pasal 16 (1) UU No. 5 tahun 1974 mengatur bahwa "Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah". Selanjutnya, dalam ayat (2) disebutkan bahwa "Hasil pemilihan yang dimaksudkan dalam

ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri Melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang di antaranya". Sedangkan pemilihan Gubernur Kepala Daerah diatur dalam pasal 15 UU No. 5/1974: "Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri". Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa "Hasil pemilihan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang di antaranya".

Model yang sering disebut Demokrasi Pancasila di atas mempunyai argumentasi bahwa DPRD memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, akan tetapi keputusan dan penetapan dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini karena pemerintah pusat harus mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerja sama dengan pemerintah pusat. Bagaimanapun, gubernur atau bupati menurut UU No. 5/1974 adalah kepala daerah sekaligus kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan pa-

pasal 80 UU No. 5/1974 mempertegas kedudukan tersebut sebagai penguasa tunggal. Secara lengkapnya ayat tersebut berbunyi sebagai berikut: "Kepala Wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang".

Hanya saja ambivalensi peran gubernur atau bupati seringkali merugikan kepentingan daerah. Dengan model seperti di atas, kericuhan dan penolakan sering terjadi. Ketidakpuasan masyarakat muncul karena menganggap intervensi pusat terlalu besar. Pemerintah pusat sering memilih orang-orang yang punya akses dengan pusat kekuasaan. Tidak jarang, kepala daerah yang dipilih bukan pilihan nomor satu yang diusulkan oleh DPRD setempat. Pada tahun 1985, kandidat nomor satu Gubernur Riau, Ismail Suko (kandidat sipil dari Golkar) dikalahkan oleh Imam Munandar yang merupakan kandidat nomor 2 (ABRI dan Golkar). Begitu juga dalam pemilihan Bupati Sukabumi, kandidat nomor dua Ragam Santika juga yang akhirnya terpilih sebagai Bupati (Pratikno, 1990: 39). Peran militer di daerah menjadi sangat kuat karena penempatan anggota ABRI sebagai KD. Pada tahun 1973, ABRI menempatkan anggotanya sebagai gubernur di 22 provinsi dari 26 provinsi yang ada. Begitu pula halnya yang terjadi di kabupaten, posisi ABRI dalam menduduki jabatan bupati sa-

ngat menonjol (Samego et al., 1998: 106-107). Sampai dengan tahun 1998/1999, ABRI masih menduduki posisi penting. Misalnya, dari 329 bupati/walikota, 122 di antaranya memiliki latar belakang ABRI, dan 15 dari gubernur di seluruh Indonesia juga berlatarbelakang militer (Suryadinata, 2002: 164-165). Lebih jauh, hal ini menimbulkan kemungkinan terjadinya pemanfaatan para calon kepala daerah untuk melakukan penyuapan. Sebagai contoh, kasus pembunuhan wartawan Udin dari harian *Bernas* Yogyakarta ditenggarai karena pemberitaan-pemberitaannya yang menyangkut pemberian sumbangan calon bupati kepada Yayasan Dharmais sebesar Rp. 1 miliar lewat R. Noto Suwito yang notabene adalah adik Presiden Soeharto.

Di era reformasi, pilkada jauh lebih baik karena kewenangan DPRD untuk memilih dan mengangkat kepala daerah sangat besar. Pasal 34 (1) UU No. 22/1999 mengatakan: "Penugasan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan". Selanjutnya pada pasal 34 (2) UU tersebut disebutkan bahwa "Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan". Siapa pun yang memperoleh suara mayoritas secara otomatis akan mendapatkan posisi sebagai kepala daerah. Pemerintah pusat hanya bertugas mengesahkan hasil yang telah disepakati di tingkat daerah.

Namun, hal ini pun bukan berarti tanpa cacat. Dalam praktik, *money politics* sangat umum terjadi. Pembelian suara oleh calon kepala daerah sangat mungkin karena hanya dengan uang Rp. 1 miliar mereka mampu membeli suara untuk menduduki jabatan sebagai bupati (*Kompas*, 9 Maret 2000). Selain itu, karena sistem kepartaihan masih bersifat sentralistik, aspirasi partai di daerah sering tidak beriringan dengan kemauan pimpinan partai di tingkat pusat. Konflik pencalonan kepala daerah yang diingini daerah dengan calon kemauan pusat juga sering terjadi. Berkaitan dengan *money politics*, berbagai kasus dapat dibaca di berbagai surat kabar nasional maupun lokal. *Money politics* terjadi di tingkat pilkada kabupaten/kota maupun provinsi (*Kompas*, 23 April 2001; *Kompas*, 8 Desember 2003; *Pikiran Rakyat*, 9 November 2003; *Tempo Interaktif*, 10 November 2003).

Proses pilkada yang bersifat perwakilan juga memunculkan masalah rawan. Konflik terjadi antara keinginan arus bawah (kader partai) versus arus atas (pimpinan partai). Kasus seperti ini terjadi dalam pilkada Gubernur Jawa Tengah. Calon Gubernur Mardiyo yang merupakan kader yang memperoleh dukungan kuat DPC-DPC, harus berhadapan dengan calon lain, Mardiyanto, yang bukan kader partai tetapi didukung penuh oleh pimpinan partai (*Suara Merdeka*, 26 Juli 2003). Hal yang sama terjadi pada pilkada DKI Jakarta yang akhirnya mendudukkan kembali Sutiyoso sebagai Gu-

bernur DKI Jakarta pada pilkada 11 September 2002 dengan dukungan penuh DPP PDI-P walaupun ditolak oleh arus bawah partai berlambang kepala banteng bermancong putih karena dianggap terlibat dalam kasus 27 Juli.

Untuk kasus Jawa Tengah dan DKI, suara arus bawah akhirnya tersingkir oleh kekuatan arus atas. Di tempat lain, kasus yang terjadi adalah sebaliknya. Di Lampung dan Jawa Barat, keinginan dari pusat tak bisa diwujudkan. Proses pemilihan Gubernur Jawa Timur juga tidak luput dari kasus seperti di atas. Calon Gubernur dari PKB yang didukung oleh Gus Dur yang juga membangun koalisi dengan menemui Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung dan Ketua Umum Partai Amanat Nasional Amien Rais, akhirnya kalah telak. Perkiraan bahwa Gus Dur merasa ditipu oleh Golkar dan PAN ternyata keliru. Pembelotan suara ternyata justru dilakukan oleh kader di dalam partai PKB sendiri.¹ Dengan banyaknya kasus pilkada yang terjadi di berbagai daerah, akhirnya beberapa daerah mengalami kekosongan kepemimpinan. Di Sampang, Madura dan di Buleleng, Bali, kekosongan bupati sempat terjadi selama satu tahun. Di Maluku Tenggara kekosongan bahkan sampai terjadi selama tiga tahun.

¹ Lihat pendapat Denny J.A. dalam "Sorotan Politik Minggu Ini", *Jawa Pos*, 24 Juli 2003.

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN REVISI UU OTDA

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan presiden secara langsung telah membuka peluang penerapan model pilkada secara langsung. Dengan demikian, revisi atas UU No. 22/1999 adalah sesuatu yang mutlak. Sejauh ini masih belum jelas, model pemilihan seperti apa yang akan dilakukan untuk pilkada. Padahal saat ini jumlah kepala daerah yang habis masa jabatannya cukup banyak sehingga pilkada harus segera dilangsungkan. Untuk tahun 2004 akan terjadi penggantian dua gubernur, 50 bupati/walikota, dan juga 40 pejabat sementara bupati/walikota. Belum lagi daerah-daerah baru hasil pemekaran sebanyak 25 daerah atau penundaan pilkada karena berdekatan dengan pemilu (*Kompas*, 29 Mei 2003).

Dalam rangka revisi UU No. 22/1999 perlu dipertimbangkan beberapa hal agar pilkada menghasilkan calon yang terbaik dan menciptakan sistem pemerintahan yang akuntabel. Hal ini menyangkut: model pilkada, sistem pertanggungjawaban kepala daerah, sistem pencalonan, serta perlunya uji publik. Pertimbangan mengenai cara-cara pilkada harus dikaitkan juga dengan berbagai faktor seperti stabilitas politik dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan. Bagaimana-

pun pilkada sebagai sebuah *festival of democracy* bukan sekadar menghadirkan orang dalam jumlah yang besar. Lebih dari itu, festival tersebut adalah ajang kompetisi untuk memenangkan kandidatnya dan menyingkirkan kandidat yang tidak disukainya, yang tidak jarang menjurus ke arah kekerasan.

Berbagai Model Pilkada

Ada banyak pilihan model yang dapat dilakukan untuk pemilihan (Notosusanto, tanpa tahun; Evans, 2002; Reilly, 2003). Paling tidak ada tiga model yang secara sederhana bisa dipilih yang tidak akan membingungkan baik pemilih maupun panitia pemilihan. Yang *pertama* adalah model *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Untuk model ini, calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan kalau sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Dengan demikian, pemilihan pada putaran pertama yang belum menghasilkan suara tersebut harus diulang dengan mengikutsertakan pemenang pertama dan pemenang kedua. *Kedua* adalah model *approval*, yakni model yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Calon yang memperoleh *approval* (persetujuan) terbanyak dari pemilih akan menjadi pemenang pemilu. *Ketiga* adalah model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Pada pemilihan model ketiga ini, calon yang memperoleh suar-

ra terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.

Dari ketiga model tersebut, maka untuk pelaksanaan pilkada bisa dipilih mana yang terbaik. Di sini muncul isu antara legitimasi dan efisiensi. Memilih model dengan pertimbangan "legitimasi" dan "efisiensi" selalu merupakan *trade-off*. Dengan demikian, memilih model yang akan menghasilkan legitimasi tinggi akan berisiko sangat tidak efisien. Begitu pula sebaliknya, kalau semata-mata mengandalkan efisiensi akan melahirkan hasil pemilu yang legitimasinya sangat rendah.

Model *two-round system* memang akan mendapatkan hasil yang relatif maksimal di mana suara pemilih yang hilang akan diminimalisir. Akan tetapi risiko model ini adalah memerlukan biaya dan waktu yang cukup banyak. Lagipula, tidak semua pemilih selalu menentukan pilihan atas dasar peringkat/prioritas bahwa dia menjagokan calon C sebagai pilihan pertama dan calon A sebagai pilihan kedua. Sendainya C mendapatkan suara terendah, belum tentu si pemilih itu mau menentukan pilihannya untuk A pada putaran kedua. Artinya, pada putaran kedua, kemungkinan munculnya golput akan besar, yakni orang-orang yang memiliki calon yang di putaran pertama sudah tersingkir.

Model *first past the post* memiliki legitimasi sangat rendah tetapi sangat efisien. Bisa jadi dengan *first past the post* calon kepala daerah yang menang ha-

nya memperoleh suara kemenangan yang tipis. Misalnya, dengan adanya tiga calon kepala daerah, dia hanya memperoleh 34 persen suara, dan kedua lawannya memperoleh masing-masing 33 persen suara. Artinya, menangnya justru sangat minoritas, yakni 34 persen pemilihnya lawan 66 persen suara yang tidak memilihnya.

Model *approval* sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Dalam hal ini, pemilih diminta untuk melakukan *approval* untuk satu atau lebih calon. Sistem ini tidak begitu rumit dan dilakukan hanya sekali putaran. Tetapi karena model ini seperti *multiple choice*, tidak semua orang bisa memahami bahwa seseorang bisa memilih dua atau tiga sekaligus. Para pemilih yang berpendidikan rendah biasanya menganggap bahwa yang namanya memilih pada umumnya satu pilihan saja. Walaupun memilih satu merupakan sesuatu yang sah, tujuan untuk memberi kesempatan *approval* pada calon yang lain tidak tercapai.

Dari model yang ada, ada pertanyaan lain yang cukup penting: apakah pemilihan gubernur dan bupati/walikota akan menggunakan cara yang sama ataukah cara yang berbeda? Misalnya, gubernur dipilih dengan model *approval* atau *two round system*, sedangkan pemilihan bupati/walikota cukup dengan sistem *first past the post*; atau baik gubernur maupun bupati/walikota dipilih dengan cara sama yakni model *approval* atau *two-round system*. Menurut hemat penulis, antara pemilihan gubernur dan pemilihan bu-

pati/walikota harus dibedakan modelnya. Kompleksitas keduanya sangat berbeda. Pemilihan bupati/walikota hanya melibatkan jumlah pemilih lebih sedikit dibandingkan dengan pemilihan gubernur. Sebagai misal, pemilihan bupati di salah satu kabupaten di Jawa Timur mungkin hanya melibatkan sebanyak 700-900 ribu pemilih, sedangkan pemilihan gubernur di Jawa Timur melibatkan pemilih sebanyak kira-kira 26 juta pemilih karena melibatkan penduduk lebih dari 30 kabupaten dan kota se-Jawa Timur. Secara demikian, menetapkan model yang sama untuk dua kondisi yang berbeda sangatlah tidak proporsional.

Dari segi anggaran, selama ini anggaran pilkada dengan menggunakan sistem perwakilan saja (kepala daerah dipilih oleh DPRD) untuk satu kabupaten diperlukan dana sebesar Rp. 1 miliar lebih. Banyumas, misalnya, untuk pilkada yang diselenggarakan bulan Maret 2003, menganggarkan dana sebesar Rp. 1,25 miliar (kurang lebih sebesar 3,5 persen dari PAD). Dari dana sebesar itu, Rp. 650 juta untuk kepentingan keamanan dan Rp. 600 juta untuk biaya operasional. Angka sebesar itu masih kalah jauh di bawah anggaran pilkada di Kabupaten Cilacap (*Kompas*, 18 Maret 2003). Artinya, pilkada kabupaten yang diselenggarakan secara langsung akan memerlukan biaya yang berlipat-lipat.

Dalam hal ini perlu dipertimbangkan pula bahwa untuk sebuah kabupaten akan terjadi beberapa kali pemilihan dalam lima tahun. Kalau pilkada menggunakan *two-round system*,

maka rakyat mengikuti pemilihan sebagai berikut: satu kali pemilihan legislatif (DPR, DPRD, dan DPD), satu atau dua putaran pemilihan presiden, satu atau dua putaran pilkada gubernur, dan satu atau dua putaran pilkada bupati/walikota. Bisa jadi dalam sekali lima tahun keterlibatan rakyat dalam lima tahun mencapai tujuh kali pemilihan.

Sebagai alternatif terhadap pemanfaatan model *two-round system*, bisa saja pemilihan dilakukan dengan dua konstituen yang berbeda. Pada pemilihan putaran pertama hanya dilakukan oleh DPRD. Pada putaran berikutnya, pemenang pertama dan kedua akan diadu dalam pemilihan langsung yang dipilih oleh rakyat. Walaupun DPRD terlibat dalam pemilihan pertama, kemungkinan *money politics* akan dieliminir karena calon masih akan ditentukan oleh rakyat. Cara ini akan mengurangi kesibukan rakyat untuk secara terus-menerus terlibat dalam pemilu. Pada gilirannya, biaya pilkada akan relatif murah dan keamanan masyarakat akan relatif lebih stabil. Model ini banyak dilakukan di beberapa negara.

Sistem Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Wacana soal sistem pertanggungjawaban kepala daerah muncul karena selama diterapkannya UU No. 22/1999 telah terjadi kesalahan penerapan dan penyimpangan perilaku yang terjadi dalam hubungan eksekutif dan legislatif daerah. Sebelum reformasi,

hak-hak DPRD beserta kewenangannya tidak lebih sebagai pemberi stampel atas berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh eksekutif. Adanya *executive heavy* di era Orde Baru membuat DPRD lemah dan eksekutif mendominasi. Kontrol DPRD terhadap kepala daerah tidak berfungsi karena kepala daerah lebih berat akuntabilitasnya secara vertikal kepada menteri dalam negeri atau presiden daripada secara horizontal kepada DPRD.

Sementara itu, sistem yang dianut oleh UU No. 22/1999 telah menempatkan posisi DPRD pada titik ekstrem yang sebaliknya. Kepala daerah berada pada pihak yang lemah berhadapan dengan DPRD yang sangat kuat. Kepala daerah bisa diturunkan dari jabatannya ketika Laporan Pertanggungjawabannya (LPJ) tidak bisa diterima oleh DPRD. Sayangnya lagi, Peraturan Pemerintah No. 108 yang mengatur LPJ tidak merinci sama sekali syarat-syarat LPJ bisa ditolak atau diterima oleh DPRD. Pada gilirannya, LPJ seringkali menjadi ajang konspirasi antara eksekutif dengan legislatif. Bila ingin aman dan lolos dari sidang LPJ, kepala daerah harus memberi konsesi-konsesi kepada DPRD dengan berbagai alokasi anggaran yang diperuntukkan bagi DPRD (*Jawa Pos*, 16 Mei 2002 dan 14 Maret 2002).

Oleh karena itu, rencana revisi harus bercermin dari fenomena di atas. Usulan pemerintah adalah karena kepala daerah dipilih langsung dan kemudian diangkat oleh presiden, maka kepala daerah harus mempertanggung-

jawabkannya pada presiden.² Tentu saja usulan seperti itu akan berisiko kepada kembalinya otoritarianisme yang diciptakan oleh Orde Baru. Model akuntabilitas kepala daerah akan menjadi kabur dan kecenderungan kepala daerah bertanggung jawab secara vertikal akan lebih menguat. Kalau ini yang terjadi, otonomi daerah yang sudah mulai bergerak ke depan akan mengalami langkah surut ke belakang.

Hal yang paling demokratis adalah bahwa kontrol atas kepala daerah berada di tangan rakyat. Kontrol secara perwakilan untuk menurunkan kepala daerah sewaktu-waktu harus dihapuskan. Begitu juga pertanggungjawaban kepala daerah terhadap presiden harus dihilangkan. *Checks and balances* oleh DPRD hanya sebatas mengawasi apakah yang dijalankan oleh kepala daerah sudah sesuai dengan kebijakan daerah. Apabila kepala daerah melakukan penyelewengan berat, DPRD bisa menyampaikan penilaian tersebut kepada rakyat. Di sini, kriteria untuk mengukur seberapa jauh seorang kepala daerah melanggar harus diatur secara jelas dalam peraturan pemerintah. Selanjutnya, penentuan apakah kepala daerah diberhentikan atau tidak ditentukan melalui referendum di tingkat daerah tersebut.

² Lihat keterangan Dirjen Otonomi Daerah Depdagri Oentarto Sindung Mawardi dalam pertemuan Diseminasi Rancangan Perubahan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dimuat dalam Centre for Local Government, http://www.clgi.or.id/news/view.asp?d_dir_id=408&id=1655.

Calon Kepala Daerah: Dukungan Partai dan Perorangan

Dalam hal pencalonan, sebaiknya dibuatkan peraturan yang jelas. Semakin banyak calon sebenarnya memberi kesempatan kepada rakyat untuk memilih. Akan tetapi, kebanyakan calon juga akan berisiko pada banyaknya suara yang hilang. Dalam hal ini perlu diatur suara partai di DPRD yang berhak mengajukan calon. Pembatasan bisa dilakukan dengan menghitung jumlah kursi minimal yang dikuasai partai di DPRD, misalnya 15 persen atau 20 persen. Partai dengan perolehan kursi sedikit bisa berkoalisi untuk mengajukan satu calon.

Selain itu, perlu dibuka kesempatan untuk calon kepala daerah independen. Seseorang bisa mengajukan diri sebagai calon kepala daerah tanpa harus melalui pencalonan yang diajukan oleh DPRD. Mereka bisa dari tokoh pengusaha, agamawan, budayawan atau lainnya. Hanya saja harus dibuat persyaratan minimal dukungan dari calon tersebut dalam bentuk tanda tangan pendukungnya. Calon independen juga sebaiknya dipersyaratkan orang yang memiliki wawasan tentang daerah tersebut. Hal ini untuk mengurangi para petualang politik yang memiliki uang tetapi tanpa visi pembangunan di daerah tersebut. Persyaratan untuk itu bisa atas dasar lama tinggal di daerah tersebut. Dengan cara ini, orang yang bukan asli daerah tersebut bisa mempunyai kesempatan ber-

kompetisi. Sebaliknya, orang asli daerah tersebut walaupun pernah jadi pejabat di pemerintah pusat belum tentu memenuhi kualifikasi seandainya yang bersangkutan tidak pernah tinggal lama di daerah tersebut.

Uji Publik Calon Kepala Daerah

Selain hal-hal di atas, perlu juga ditegaskan bahwa uji publik bagi calon kepala daerah perlu dilakukan untuk mengetahui seberapa paham seorang calon kepala daerah akan membawa perubahan selama yang bersangkutan memegang kepemimpinan di daerah. Hal ini perlu dilakukan secara terbuka di mana segenap komponen masyarakat berhak untuk mengetahui calon kepala daerah sebelum yang bersangkutan dipilih dalam pilkada secara langsung. Uji publik sangat penting bagi pendewasaan politik baik masyarakat pemilih maupun calon-calon kepala daerah itu sendiri.

Memang, selama ini masyarakat tidak pernah terdidik dengan baik secara politik. Pilihan atas partai atau wakil rakyat lebih atas dasar emosi semata dan belum pada rasionalitas yang matang. Partai atau wakil rakyat tidak memberikan satu gagasan konkret untuk masa depan bangsa; sebaliknya, masyarakat juga tidak peduli terhadap apa yang akan dilakukan oleh partai atau wakil rakyatnya kalau mereka duduk di DPR. Yang sering dimunculkan di saat kampanye baru sebatas gagasan umum

dan besar, seperti mempertahankan NKRI, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan menegakkan hukum. Tema tema kampanye tersebut sangat sulit diukur sehingga mustahil bagi masyarakat untuk mengevaluasi apa yang telah dicapai setelah seorang pemimpin pada saat menduduki jabatan selama lima tahun.

Tentunya, kampanye kepala daerah diharapkan melahirkan pemimpin daerah yang paham masalah daerah. Isu nasional seperti mempertahankan NKRI sangat tidak relevan untuk dibawakan dalam kampanye calon kepala daerah. Kalau seorang calon kepala daerah tidak mampu memberikan program secara rinci, maka akan sulit untuk mengukur keberhasilan yang bersangkutan. Lebih sulit lagi apa yang akan dilakukan oleh para pemilihnya untuk menagih janji yang dilontarkannya dalam kampanye. Pada gilirannya, ketidakjelasan tersebut tidak akan memberikan makna apa pun bagi sebuah daerah. Kalau hal ini yang terjadi, pemilihan kepala daerah secara langsung justru merugikan daerah karena telah menghabiskan sebagian dana APBD tetapi tidak memunculkan pemimpin yang berkualitas.

Catatan Penutup

Keberhasilan pemilu memang masih perlu diuji dengan pemilu presiden putaran kedua mendatang. Walaupun bukan pemilu besar, pilkada juga akan menentukan stabilitas po-

litik daerah yang sering juga berimbang ke pentas politik nasional. Sebanyak 32 gubernur dan lebih dari 400 bupati/walikota dipastikan akan berkompetisi setiap lima tahun sekali.

Berbagai perubahan di atas menunjukkan bahwa kita sedang bergerak ke arah yang positif untuk menuju sebuah sistem politik yang demokratis. Hanya saja momentum tersebut perlu terus dijaga agar kita tidak tersungkur dan mundur ke masa silam. Pemilu DPR, presiden, DPRD dan kepala daerah yang baik akan menghasilkan pemimpin yang *legitimate*, dan pada gilirannya akan menghasilkan kebijakan yang akuntabel. Penyusunan sistem pilkada yang tepat sangat diperlukan untuk menghindari kesalahan-kesalahan sebelumnya. Karenanya, keterlibatan berbagai unsur sangat diperlukan untuk mencegah kemungkinan terciptanya undang-undang tentang pilkada yang tidak demokratis.

KEPUSTAKAAN

- Evans, K. 2002. "Pemilu Lokal: Mengembalikan Hak Masyarakat Melalui Representasi Keterwakilan Optimal", *Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat*.
- Ginting, S. 2003. "Agenda Reformasi Politik dan Pemilihan Umum 2004", dalam A.B. Bandoro, E. Siregar, dan M. Yogyianto, *Kampus Biru Menggugah*, Kafisipolgama.
- Notosusanto, S. tanpa tahun. "Usulan Pemilihan Presiden Langsung", <http://www.cetro.or.id/pustaka/pp14.html>.
- Pratikno. 1990. "Local Government in Indonesia: Central Control and Local Demo-

- cracy in Local Decision Making", Thesis MA, University of Birmingham.
- Reilly, B. 2003. "Government Structure and Electoral Systems", [http://www.cic.nyu.edu/pdf/E20Govt Structure Electoral Systems Reilly.pdf](http://www.cic.nyu.edu/pdf/E20Govt%20Structure%20Electoral%20Systems%20Reilly.pdf).
- Samego, Indria et al. 1998. *Bila ABRI Menghendaki, Desakan Kuat Reformasi Atas Kon-*
- sep Dwifungsi ABRI* (Bandung: Pustaka Mizan).
- Suryadinata, L. 2002. "Elections and Politics in Indonesia", Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Widjojanto, B. 2002. "Dinamika Pemilu di Indonesia", *Jurnal PSPK Penguanan Kendali Rakyat*.



ini Harry Tjan Silalahi mengungkapkan banyak hal yang patut diamati serta buah pemikiran dan gagasan yang selama ini diperjuangkan olehnya.

Tiga bab yang mengungkap kesadaran akan historisitas, yaitu bab "Bung Karno Tokoh Kharismatis"; "Tragedi Gestapu"; dan "Soeharto Sang Jenderal Besar" mengandung banyak hal yang sekarang menjadi percakapan ulang di masyarakat. Berbagai ulasan peristiwa diungkap dalam bab "Tengara Orde Baru", antara lain tentang Konsensus Nasional, Penataan Bidang Ekonomi, Massa Mengambang dan Asas Tunggal, Kasus Kartika dan Pertamina, Masalah NKK, dan Pemerintahan yang Rational. Pandangan kemasyarakatan, religi dan pengalaman budaya yang banyak mengandung nilai-nilai kemanusiaan terdapat dalam bab "Pembauran", "Orang Beragama dalam Negara", dan "Wayang itu Bayang-bayang". Dua bab terakhir, yaitu "Masa Depan Reformasi" dan "Awal Rekonsiliasi?" merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan di tengah-tengah banyaknya kesimpangsiuran di masyarakat dewasa ini.

TENGARA ORDE BARU Kisah Harry Tjan Silalahi

Penyunting: J.B. Soedarmanta

Diterbitkan oleh: PT Toko Gunung Agung Tbk,
Jakarta.

Dalam masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, ada sejumlah tanda-tanda dan peristiwa yang mewarnai kehidupan masyarakat hingga kini. Meski era Orde Baru telah berlalu namun orde itu telah membentuk banyak paradoks yang perlu dikaji. Dalam buku yang terdiri dari 15 bab

Penyadaran Kembali Jati Diri Bangsa dalam Mewujudkan Pemilu 2004 yang Berkualitas*

Moeljarto Tjokrowinoto

Implikasi teoretis dari ketentuan formal yang mengatur pemilihan umum yang berkualitas ternyata tidak secara otomatis membentuk lembaga perwakilan yang secara normatif menjadi wahana yang netral yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen reformasi untuk mewujudkan perubahan politik. Kenyataannya, lembaga perwakilan yang terbentuk menjadi arena pergumulan kepentingan-kepentingan parochial yang berwawasan jangka pendek dan mengesampingkan pertimbangan kepentingan bangsa yang bersifat inklusif dalam jangka panjang. Akhirnya, bagaimanapun baiknya aturan-aturan mekanisme pemilihan umum dan intensnya penyebaran lembaga-lembaga pengawasan, apabila manusianya kehilangan jati diri maka pemilihan umum yang berkualitas akan sulit dicapai, begitupun lembaga eksekutif dan legislatif yang berkualitas. Oleh karena itu, proses reinventing jati diri bangsa menjadi penting untuk penyadaran kembali terhadap nilai-nilai bangsa dengan cara antara lain pada diri seseorang, lembaga-lembaga dan gerakan-gerakan sosial.

PENDAHULUAN

JATI diri suatu bangsa adalah kesadaran kolektif suatu masyarakat yang terbentuk melalui proses sejarah yang panjang, yang manifestasinya tercermin di dalam rasa "ke-kita-an" atau rasa *we feeling* yang hidup di dalam sanubari bangsa tadi. Manifestasi jati diri bangsa terefleksi di dalam identitas nasional, penghayatan terhadap *civic culture* yang sama, adanya persamaan ideologi, serta adanya kesadaran ko-

lektif bahwa mereka mempunyai latar belakang sejarah yang sama dan komitmen bersama untuk mewujudkan masa depan yang sama (Smith, 1991: 11). Namun karena sifat multi kultural bangsa Indonesia, maka jati diri bangsa Indonesia merupakan simbiosis mutualistik dari dua dimensi identitas, yaitu dimensi *civic* dan teritorial pada skala makro, serta dimensi etnis dan genealogis pada skala lokal.

Di dalam konteks Indonesia, kedua dimensi tadi secara induktif telah mengkristal pada filsafat negara Pancasila yang merupakan pengendapan dan sintesis dari ideologi

* Makalah yang dipresentasikan dalam Diskusi tentang "Dialog Nasional Jati Diri Bangsa" dengan subtema "Mewujudkan Pemilu 2004 yang Berkualitas" di Yogyakarta.

pergerakan rakyat Indonesia yang pluralistik yang terkristalisasi melalui suatu proses historis yang panjang.¹ Secara normatif, jati diri bangsa ini akan tercermin di dalam sikap dan perilaku bangsa tadi di dalam berbagai dimensi kehidupannya, termasuk dimensi politik pada umumnya dan pemilihan umum pada khususnya. Karenanya, sudah selayaknya di dalam membahas tema tentang jati diri bangsa ini kita mencoba mengkaji kembali seberapa jauh jati diri bangsa tadi terefleksikan pada pemilihan umum yang lalu dan melakukan antisipasi seberapa jauh jati diri bangsa tadi akan mewarnai pemilihan umum yang akan datang. Persoalan ini menjadi sangat kritikal karena seberapa jauh jati diri bangsa Indonesia mewarnai pemilihan umum yang akan datang akan menentukan kualitas pemilihan umum tadi, dan pada akhirnya akan menentukan kehidupan bangsa dan negara ini di masa depan.

ORDE BARU VS. ORDE REFORMASI

Berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998 telah membuka peluang bagi masyarakat Indonesia untuk melakukan reformasi di dalam berbagai dimensi

kehidupan nasionalnya, mewujudkan etos baru yang akan menjadi konfigurasi dan referensi baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia dalam meniti sejarahnya di masa mendatang. Dalam menatap cakrawala baru kehidupan nasional ini, langkah pertama yang dilakukan bangsa ini adalah merumuskan berbagai peraturan hukum yang akan menjadi kisi-kisi baru kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu manifestasi dari upaya ini adalah dilakukannya amandemen UUD 1945 dan dirumuskannya berbagai peraturan perundang-undangan baru. Untuk itu reformasi mengawali prosesnya dengan apa yang oleh Manning and van Diermen (2000: 8) disebut sebagai *rush to law*. Karenanya, langkah pertama proses reformasi adalah bagaimana melahirkan lembaga politik yang dapat memfasilitasi partisipasi seluruh masyarakat dan akuntabilitas pemerintahan melalui penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis (Malley, 2003: 104).

Seberapa jauh reformasi dapat mewujudkan Masyarakat Indonesia Baru yang sesuai dengan idealisme reformasi tergantung pada seberapa jauh proses rekrutmen politik dapat melahirkan kepemimpinan nasional dan elite politik yang merupakan *the rule-making body* yang mempunyai visi, komitmen dan kualitas kenegarawanhan yang diperlukan untuk mewujudkan idealisme reformasi ini. Hal ini akan tergantung antara lain pada proses pemilihan umum yang di dalam suatu negara yang demokratis meru-

¹ Pendapat Dr. (HC) Jakob Oetama sebagaimana dicatat oleh Prof. Dr. Moeljarto Tjokrowinoto sebagai Promotor dalam buku Pidato Promotor pada Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dari Universitas Gajah Mada kepada Dr. (HC) Jakob Oetama, Yogyakarta, 17 April 2003.

pakan wahana rekrutmen politik yang utama. Karenanya, berbagai harapan pada waktu yang lalu tertumpah pada Pemilihan Umum 1999 yang secara kualitatif berbeda dari pemilihan umum sebelumnya, karena pemilihan umum sebelumnya pada hakikatnya hanya merupakan *pseudo-electoral process* yang menghasilkan demokrasi ritual yang semu. Namun, wahana rekrutmen yang secara teoretis lebih demokratis dibandingkan dengan mekanisme pemilihan yang sebelumnya ternyata tidak sepenuhnya berhasil menarung wakil-wakil rakyat yang mempunyai komitmen yang kuat untuk mewujudkan idealisme reformasi.

Berbagai pengamatan (Sherlock, 2003: 7; Manning and van Dierman, 2000) menyimpulkan bahwa lembaga perwakilan yang terbentuk melalui proses Pemilihan Umum 1999 yang dipandang lebih demokratis daripada pemilihan umum sebelumnya ternyata tidak berhasil merekrut anggota-anggota legislatif yang mempunyai komitmen yang kuat untuk merealisasikan cita-cita reformasi. Lembaga perwakilan yang secara normatif diharapkan dapat berfungsi sebagai instrumen reformasi untuk mewujudkan perubahan politik, suatu wahana di mana melalui suatu proses deliberasi anggotanya merumuskan berbagai keputusan politik untuk merealisasikan cita-cita reformasi dan kepada siapa akuntabilitas pemerintah disampaikan, ternyata tidak sepenuhnya berhasil mengemban misi tersebut. Harus diakui bahwa secara kualitatif pemilihan umum yang di-

selenggarakan pada tahun 1999 lebih baik dibandingkan dengan pemilu tahun-tahun sebelumnya sebagai indikator dari keberhasilan proses demokratisasi yang dilakukan semenjak berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto.

Melalui proses reformasi, Orde Reformasi berusaha mewujudkan sistem politik yang benar-benar demokratis yang menurut Schumpeter (1947: 269) merupakan "*a political system in which the principal positions of power are filled through a competitive struggle for the people's vote*" menggantikan *pseudo-democracy* yang berlaku selama masa pemerintahan Orde Baru. Pada waktu itu, pengisian posisi-posisi di dalam struktur politik secara terselubung dilakukan oleh pemerintahan yang hegemonis. Sistem politik sebagaimana didefinisikan oleh Schumpeter ini hanya dapat diwujudkan melalui suatu pemilihan umum yang berkualitas. Di dalam kasus Indonesia, hal itu ingin diwujudkan dengan diundangkannya UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Prinsip-prinsip pemilihan umum sebagaimana yang diamanatkan oleh UU tersebut, seperti jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia, kebebasan mengeluarkan pendapat dan penghargaan terhadap hak-hak azasi manusia, dicoba diterapkan di dalam pelaksanaan pemilihan umum tersebut yang secara ketat diawasi oleh berbagai *pressure groups* yang berkembang di dalam masyarakat.

kat sipil (*civil society*). Oleh karenanya, secara teoretis pemilihan umum yang dilangsungkan pada tahun 1999 tadi diharapkan dapat menghasilkan eksekutif dan lembaga legislatif yang mempunyai komitmen yang kuat untuk mewujudkan apa yang mereka janjikan di dalam retorika kampanye.

Namun, implikasi teoretis dari ketentuan formal yang mengatur pemilihan umum yang berkualitas tadi ternyata tidak secara otomatis membentuk lembaga perwakilan yang secara normatif menjadi wahana yang netral yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen reformasi untuk mewujudkan perubahan politik, suatu arena di mana proses deliberasi untuk merumuskan berbagai alternatif keputusan politik dilakukan, dan kepada siapa akuntabilitas politik pemerintah disampaikan. Dalam kenyataannya, lembaga perwakilan yang terbentuk menjadi arena pergumulan kepentingan-kepentingan *parochial* yang berwawasan jangka pendek (*myopia temporal*) dan menggesampingkan pertimbangan kepentingan bangsa yang bersifat inklusif dalam jangka panjang. Lembaga ini menjadi lahan yang subur bagi akumulasi kekayaan dan wahana untuk meraih kekuasaan. Lembaga perwakilan yang secara normatif dan imperatif menjadi lembaga artikulator dan aggregator aspirasi dan kepentingan masyarakat di dalam realitasnya sering kali mengalami distorsi, menjadi arena di mana *patronage network* yang lama berusaha mempertahankan eksistensinya (Tjokrowinoto, 2003).

Stigmatisasi yang dilakukan masyarakat terhadap sebagian dari anggota lembaga ini seperti politisi busuk, adanya *money politics*, dan sebagainya merefleksikan kekecewaan masyarakat yang pada waktu lalu menaruh harapan yang amat besar pada kinerja lembaga ini. Karenanya, stigmatisasi tadi agaknya bukannya tanpa alasan. Yang dapat disimpulkan dari apa yang diuraikan di atas adalah bahwa adanya undang-undang pemilihan umum yang relatif baik dan proliferasi lembaga-lembaga pengawasan di dalam *civil society*, seperti *parliamentary watch*, *corruption watch*, KOMNAS HAM dan sebagainya ternyata tidak menjamin terbentuknya lembaga legislatif dan pemerintahan yang amanah. Persoalan timbul, mengapa melalui mekanisme pemilihan yang demokratis tadi dapat membentuk lembaga politik yang tidak memenuhi harapan masyarakat?

Ada beberapa faktor yang mungkin dapat menerangkan fenomena ini. Pertama, orientasi kehidupan yang materialistik dan hedonistik telah mendorong sikap hidup yang menghalalkan segala cara atau sikap hidup di mana *end justifies the means*. Oleh karena itu, di dalam mencoba meraih posisi-posisi pemegang kekuasaan melalui pemilihan umum, keinginan itu seringkali diwujudkan melalui cara-cara yang manipulatif sehingga jelas sekali akan menurunkan kualitas pemilihan umum. Kedua, melemahnya institusi-institusi sosialisasi yang berfungsi sebagai *pattern maintaining system*, seperti keluarga,

sekolah dan dalam tahap kehidupan yang selanjutnya juga partai politik, telah mengakibatkan bangsa ini kehilangan referensi kulturalnya dan mengalami disorientasi. Demokrasi memang memberi kebebasan bagi warga negaranya, akan tetapi kebebasan tadi bukannya tanpa batas.

"*L'homme est né libre et partout il est dans le fé,*" kata Montesquieu. Kebebasan seseorang dibatasi oleh kebebasan orang lain. Oleh karena itu, di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara harus ada mekanisme kontrol internal yang berupa naluri *self-restraint* atau *self-control* yang berakar pada penghayatan budaya salah (*guilt culture*) atau budaya malu (*shame culture*) yang terbentuk melalui proses sosialisasi tadi. Melemahnya naluri *self-restraint* akan mengakibatkan sikap yang menghalalkan segala cara —*the end justifies the means*— untuk mendapatkan apa yang diinginkan. Padahal banyak kearifan tradisional yang berakar pada budaya (baca: jati diri) lokal yang tidak membenarkan sikap ini, seperti *tepa slira* dalam budaya Jawa, dan juga *selulung sebaya taka* atau *paras paros sarpanaya* (*empathy, compassion*) di Bali dan penulis yakin bahwa di dalam budaya etnis yang lain ada nilai-nilai budaya yang sejenis, yang seharusnya dapat menjadi acuan di dalam *voting behavior, party behavior*, baik di kalangan voter, eksekutif maupun legislatif, baik bagi pemilih maupun yang terpilih.

Faktor lain yang menimbulkan fenomena tadi adalah memudarnya *the common platform* di kalangan

masyarakat. Melemahnya *common platform* yang seharusnya menjadi *leit motive* reformasi mengakibatkan pecah-pecahnya bangsa ini di dalam segmen-segmen *parochial* yang berwawasan *myopia*. Karenanya, bangsa Indonesia mengalami krisis identitas sehingga tidak mengenali lagi jatidirinya. Di dalam menggapai masa depan *the founding fathers* bangsa ini telah berjuang keras membangun *common platform* yang menjadi tumpuan eksistensi bangsa dan negara ini melalui proses *nation building* dan *character building* yang akan menumbuhkan *national identity*. *Common platform* ini —meminjam istilah Prof. Syafii Maarif— merupakan karya agung pendiri bangsa dan negara ini, yang di satu sisi menyadari sifat pluralitas bangsa ini, tetapi di sisi lain menyadari perlunya menempatkan pluralisme ini di dalam kisi-kisi suatu *nation state*, Indonesia (Maarif, 2003). *Common platform* yang kemudian tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 ini cenderung mengalami degradasi, menjadi simbol-simbol dekoratif dan kosmetik semata-mata. Akibatnya —dalam konstatasi Sri Sultan Hamengku Buwono X— bangsa Indonesia telah mengalami *set back*, beranjak kembali pada persoalan *where to go*, belum menginjak pada tataran *how to go* apalagi *when to go* (Metro Yogyakarta, 29 Februari 2004).

PENUTUP

Dari apa yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa ba-

gaimanapun baiknya aturan-aturan yang mengatur mekanisme pemilihan umum, dan betapapun intensnya proliferasi lembaga-lembaga pengawasan sebagaimana disebutkan di atas, apabila manusianya kehilangan jati dirinya, dalam arti kehilangan referensi kultural dan *common platform*-nya, maka akan sulit dicapai pemilihan umum yang berkualitas yang diharapkan menghasilkan lembaga eksekutif dan legislatif yang amanah. Oleh karena itu *reinventing* jati diri bangsa ini menjadi amat krusial di dalam mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas.

Ini bukan merupakan hal yang mudah karena perilaku anggota legislatif sekarang yang cenderung mendahulukan hak dan *privilege*-nya serta menempatkan kepentingan masyarakat dalam pertimbangan terakhir (*putting people last*) telah menyuburkan kebiasaan *money politics*. Menjadi anggota legislatif bukannya merupakan suatu amanah yang menuntut *noblesse oblige* untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, akan tetapi lebih merupakan koridor untuk memperkaya diri dan merebut kekuasaan.

Proses *reinventing* jati diri bangsa Indonesia ini perlu penyadaran kembali (*reconsciousentiation*) terhadap nilai-nilai luhur yang terkandung di dalam jati diri bangsa Indonesia yang diawali dari diri seseorang, pembe-

nahan lembaga-lembaga sosialisasi dan gerakan sosial. Selama pembenahan tidak dimulai dari manusianya, sukar mewujudkan mekanisme pemilihan umum yang berkualitas.

KEPUSTAKAAN

- Maarif, Ahmad Syafii. 2003. "Meluruskan Jalan Reformasi: Perspektif Ideologi, Moral dan Pendidikan". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, diselenggarakan oleh Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 25-27 September.
- Malley, Michael S. 2003. "New Rules, Old Structures and the Limits of Democratic Decentralization", dalam Edward Aspinall and Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia* (Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University).
- Manning, Chris and Pieter van Diermen (eds.). 2000. *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Row Publisher).
- Sherlock, Stephen. 2003. *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi: A Report on the Structure and Operation of Dewan Perwakilan Rakyat* (Canberra: Centre for Democratic Institution).
- Smith, Anthony D. 1991. *National Identity* (London: Penguin Book).
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2003. "Distorsi Reformasi: Suatu Kajian Kritis terhadap Proses Reformasi". Pidato Dies Natalis Ke-54 Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 19 Desember.

Sisrenstra Hanneg dengan Berbagai Permasalahannya di Indonesia

Whisnu Bharata

Di hampir setiap diskusi ataupun forum studi masalah pertahanan negara dan hubungan sipil-militer di tanah air, tampaknya tidak begitu banyak yang tertarik untuk membahas anatomi struktur administrasi di mana kebijakan kebijakan strategis dibuat dan mengalir ke setiap sel organisasi, yang selanjutnya dapat menentukan dan menjadi tolok ukur seberapa sehat dan efektifnya organisasi tersebut. Sistem perencanaan strategis pertahanan negara (Sisrenstra Hanneg) adalah suatu totalitas kinerja administrasi dan manajemen di bidang pertahanan negara, di mana dalam proses dan implementasinya melibatkan berbagai elemen dalam negara, dan dalam pencapaian sasarannya akan menyerap sumber daya nasional yang tidak kecil. Tulisan ini mencoba memberikan gambaran tentang bagaimana mekanisme manajemen sistem pertahanan negara di Indonesia. Institusi apa saja yang terlibat atau seharusnya terlibat dalam pembuatan kebijakan pertahanan, dan bagaimana hubungannya antara satu institusi dengan institusi lainnya.

PENDAHULUAN

DALAM membahas mekanisme Sisrenstra Hanneg, maka akan senantiasa terkait pembahasan tentang sistem perencanaan dan penganggarannya. Untuk Indonesia justru tampaknya pembahasan masalah ini akan lebih berdaya guna apabila difokuskan pada bidang perencanaannya terlebih dulu, karena tidaklah mungkin memperbaiki sistem penganggaran apabila perencanaannya masih banyak menimbulkan masalah.

Tulisan ini memberikan gambaran tentang bagaimana mekanisme Sisrenstra Hanneg di Indonesia, dengan sebelumnya memberikan gam-

baran tentang pemahaman teoretis Sisrenstra Hanneg yang berlaku secara umum di negara-negara maju. Di samping itu tulisan ini juga berupaya menjawab tentang bagaimana mempersempit *gap* antara realitas yang ada dengan kondisi yang diharapkan.

SISRENSTRA HANNEG: PEMAHAMAN TEORITIS

Umum

Dalam mekanisme perencanaan sistem pertahanan negara, hampir seluruh negara di dunia menerapkan sistem perencanaan berjenjang, yaitu dimulai dari sistem perencanaan jangka panjang (10 tahun ke atas, umum-

nya ini disesuaikan dengan kebutuhan penataan dan pembangunan kekuatan pertahanan yang bersifat strategis), kemudian jangka sedang (pada umumnya mengikuti masa kerja kabinet), dan jangka pendek (biasanya per tahun anggaran). Masing-masing tingkat perencanaan disusun/dirumuskan oleh lembaga-lembaga negara yang berbeda dan memiliki fungsi serta tujuan yang berbeda-beda pula, sesuai dengan strata kepentingan strategis masing-masing tingkatan. Untuk perencanaan jangka panjang dan jangka sedang pada umumnya dirumuskan oleh pemerintah (interdep) bersama-sama dengan legislatif, sedangkan untuk perencanaan jangka pendek biasanya dilaksanakan oleh lembaga fungsionalnya (Departemen Pertahanan dan Angkatan Bersenjatanya).

Defense White Paper

Perencanaan jangka panjang (Kajang) disusun/dirumuskan untuk difungsikan sebagai *guidance* atau penentu arah kebijakan yang bersifat menyeluruh, menyangkut pengembangan dan pembangunan kekuatan pertahanan suatu negara. Pada umumnya pertimbangan perumusan Renstra Kajang ini didasarkan atas perkembangan lingkungan strategis yang berlaku, serta peran dan keterlibatan negara bersangkutan terhadap kecenderungan lingstra (lingkungan strategis) yang ada (sering kita kenal dokumen seperti ini disebut *Defense White Paper*).

Untuk perencanaan strategis jangka sedang (Renstra Kadang), pada umumnya disusun berdasarkan acu-

an terhadap Renstra Kajang tersebut, yang tentunya disesuaikan dengan masa kerja kabinet pemerintahan yang sedang *in charge*. Tugas pokok penyelenggara negara pada saat perumusan Renstra Kadang adalah semaksimal mungkin mensinkronkan Renstra Kajang yang ideai dengan kondisi riil yang ada (khususnya menyangkut sumber daya yang tersedia dihadapkan pada seberapa besar ancaman yang ada).

Sementara itu, perencanaan strategis jangka pendek (Renstra Kadek) berfungsi sebagai tahap aplikasi dari perencanaan di atasnya. Di sinilah tahap transformasi program yang direncanakan menjadi bentuk dukungan sumber daya nasional, yang tentunya pelaksanaan penahapannya mengacu pada agenda Renstra Kadang dan Renstra Kajang.

Strategic Defense Review

Dalam aplikasinya menyangkut hubungan *hierarkis* mulai dari perencanaan strategis jangka panjang sampai dengan realisasi program kerja per tahun anggaran, pola kerja Renhan neg di hampir setiap negara modern, menganut pola sinkronisasi dua arah *top-down* dan *bottom-up*. Dari atas ke bawah, rencana strategis Kajang diturunkan berupa jabaran-jabaran ke dalam sistem perencanaan yang berjangka waktu lebih pendek, dan seterusnya sampai menyerupai sebuah program kerja kongkret yang akan diikuti oleh dukungan anggaran. Sedangkan dari bawah ke atas pada umumnya berupa perencanaan kebutuhan

dan evaluasi atas program yang berjalan, guna penajaman dan perbaikan program pembinaan dan pembangunan kekuatan Hanneg untuk waktu tertentu ke depan (baik dalam rangka pencapaian sasaran Renstra Kajang, ataupun dalam rangka menjawab tantangan strategis yang tidak terkira sebelumnya).

Agar sinkronisasi berfungsi efektif, maka dalam manajemen Hanneg modern dikenal suatu produk kerja yang disebut *Strategic Defense Review* (SDR). SDR ini berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap *Defense White Paper* (DWP). Dalam suatu perencanaan jangka panjang (10 tahun atau lebih), tentunya diperlukan suatu mekanisme evaluatif atas program yang sedang berjalan tersebut, namun sifatnya tidak terlalu mengikat (tidak merupakan suatu lembaran resmi negara, seperti Keppres, PP dan sebagainya).

SDR yang biasanya menggunakan jangka waktu *validitas* sesuai dengan waktu kerja kabinet, akan mengevaluasi pelaksanaan DWP, selama masa waktu efektifnya (contoh: DWP berlaku selama 15 tahun, dan masa kerja kabinet lima tahun, maka setiap lima tahunan akan diterbitkan SDR guna mengevaluasi pelaksanaan DWP yang telah berjalan dan memberikan rekomendasi-rekomendasi untuk dijadikan revisi bagi pelaksanaan DWP selanjutnya).

Dengan demikian dapat kita pahami, betapa pentingnya fungsi dan kegunaan dari SDR ini, mengingat SDR merupakan "penyelaras" pola kerja *top-down/bottom-up*. SDR akan me-

nuntun agar DWP dapat berjalan seperti yang diinginkan. Sementara DWP merupakan acuan dari sistem perencanaan dan penganggaran dalam satu masa bakti sebuah kabinet, khususnya dalam bidang Hanneg.

Unit Cost

Salah satu mata rantai penting dalam seluruh mekanisme sistem perencanaan ini adalah bagaimana membarkan seluruh rencana program tersebut menjadi nilai nominal anggaran yang dibutuhkan. Di negara-negara maju (AS, Inggris dan negara-negara Barat pada umumnya), mereka biasa menggunakan mekanisme yang disebut *Unit Cost* (UC).

UC adalah suatu sistem penghitungan biaya yang sangat rinci untuk menghitung berapa total biaya yang dibutuhkan, misalnya, untuk membeli sebuah pesawat tempur F-16. Dari perhitungan itu, maka akan diketahui berapa biaya per skuadron, yang kemudian akan dan harus diikuti oleh biaya perawatan dan operasionalnya, sehingga pada akhir perhitungan akan diketahui berapa anggaran yang diperlukan untuk membangun satu skuadron F-16 yang siap operasional selama lima atau 10 tahun, sesuai kebutuhan dan disesuaikan dengan kemampuan anggaran.

Berawal dari perhitungan tiap satuan biaya secara rinci inilah kemudian nominal anggaran masuk ke dalam mekanisme perumusan DWP, sehingga dalam rencana strategis jangka panjang nilai nominal anggaran su-

dah dapat diperkirakan. Perkiraan anggaran dari DWP ini selanjutnya akan dijadikan pedoman dalam perumusan Renstra dan kebijakan jangka se-dang, yang selanjutnya akan dijabar-kann lagi dalam kebijakan jangka pen-dek menjadi anggaran belanja negara tahunan.

Realisasinya kemudian, akan ter-lihat berupa pola pengadaan barang/jasa secara bertahap sesuai agenda yang ditetapkan dalam Renstra Kadang dan Renstra Kajang. Sebagai contoh, dalam Renstra Kajang (misalnya, 15 tahun) ditetapkan akan di-adakan pembelian tiga skuadron F-16 (tiap skuadron membutuhkan biaya US\$X, maka tiga skuadron = US\$3X). Renstra Kadang berlaku selama lima tahun, maka program Renstra Kajang akan dapat diselesaikan dalam tiga kali Renstra Kadang. Untuk itu, nega-ra akan membagi rencana anggaran Renstra Kajang tersebut ke dalam tiga Renstra Kadang, sehingga masing-masing Renstra Kadang akan dianggarkan US\$X, dan itu akan digunakan untuk mengadakan satu skuadron F-16 leng-kap dengan anggaran pemeliharaan (Har) dan operasionalnya, sehingga dalam tiga kali Renstra Kadang atau sama dengan satu Renstra Kajang, pengadaan tiga skuadron F-16 leng-kap dengan anggaran Har dan opera-sionalnya akan selesai. Berdasarkan UC ini pulalah selanjutnya SDR akan melakukan evaluasi dan koreksi ter-hadap pelaksanaan DWP yang sedang berjalan, dan kemudian akan mem-berikan rekomendasi-rekomendasi gu-na perbaikan DWP selanjutnya.

SISRENSTRA HANNEG DI IN-DONESIA

Umum

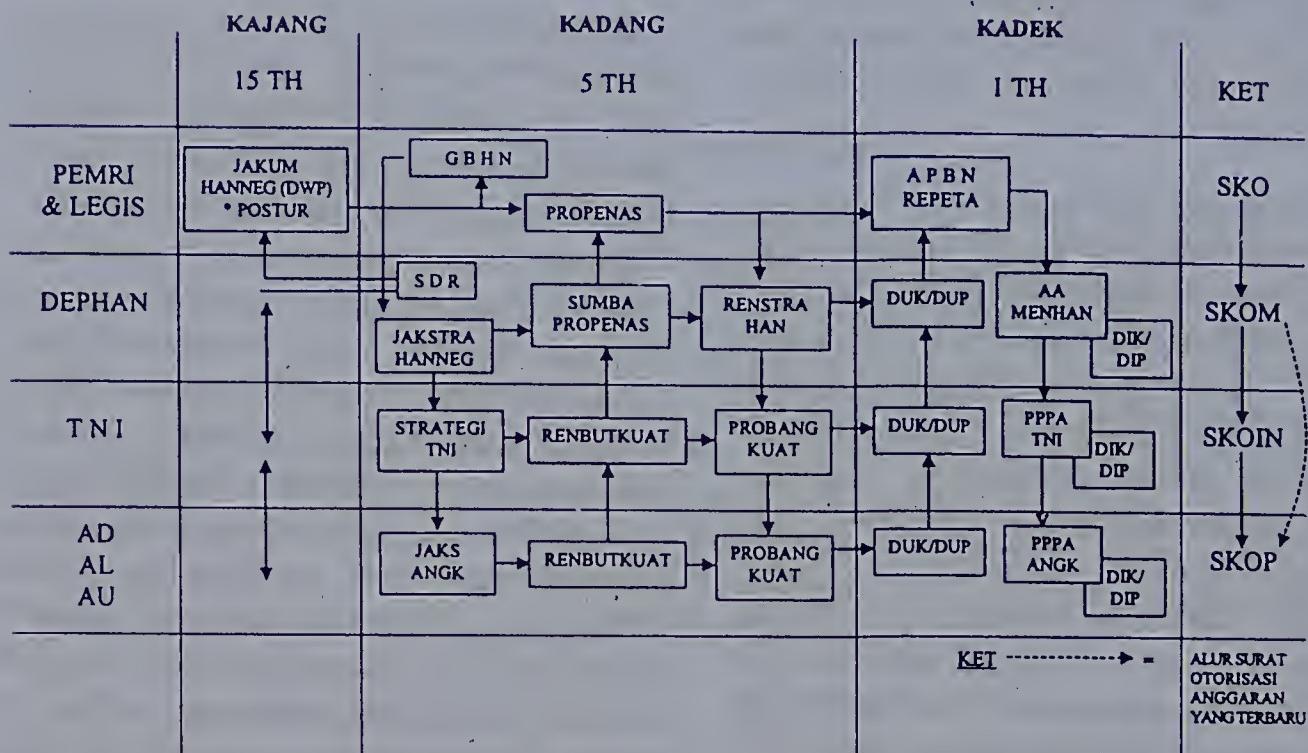
Di Indonesia, sistem perencanaan strategis Hannegnya juga mengikuti pola perencanaan berjenjang. Renstra Kajang, kita kenal sebagai Jakum Han-neg (Kebijaksanaan Umum Pertahanan Negara) yang berlaku untuk masa 15 tahun, dan ditetapkan oleh Presiden dengan dibantu oleh Dewan Perta-hanan Nasional (UU No. 3/2000 ten-tang Hanneg). Renstra Kadang kita ke-nal dulu berupa GBHN (dikeluarkan oleh MPR) atau sekarang Propenas (dikeluarkan oleh pemerintah dan DPR), yang mencakup pedoman kerja pemerintah selama lima tahun dan bersifat umum, salah satunya bidang Hanneg. Untuk Renstra Kadang, per ta-hun anggaran adalah APBN, lebih rincinya adalah APBN sektor Han-kamneg, subsektor Pertahanan. Di ba-wahnya adalah Program Kerja Dep-han, Mabes TNI dan Angkatan sel-a-ma satu tahun anggaran.

Buku Putih Pertahanan

Selama ini di Indonesia, baik Dep-han maupun Mabes ABRI (kini Mabes TNI), tidak pernah memiliki peng-alaman untuk menyusun suatu Jakum Hanneg (buku putih pertahanan) yang sungguh-sungguh aplikatif. Sejarah se-lama ini menunjukkan bahwa buku putih versi Dephan/Mabes ABRI ha-nya memuat hal-hal yang bersifat in-formatif dan berupa wacana umum

Bagan 1

BAGAN ALUR SISRENSTRA HANNEG



tentang sistem pertahanan kita yaitu pertahanan rakyat semesta, dan itu pun hanya digunakan untuk konsumsi seremonial kegiatan penerimaan tamu-tamu asing, sehingga sangat jauh esensinya dari DWP seperti telah dibahas sebelumnya.

Di samping itu Jakum Hanneg atau buku putih pertahanan di Indonesia tidak dirumuskan oleh pemerintah (interdep), juga tidak ada keterlibatan dari legislatif. Selama ini produk buku putih pertahanan, yang semestinya merupakan dasar acuan bagi seluruh kinerja pertahanan Negara, hanya dibuat oleh Departemen Pertahanan dan Mabes ABRI. Oleh karenanya tidaklah mengherankan apabila stra-

tegi pertahanan negara di Indonesia akan mengacu pada strategi ABRI/TNI, dan bukan sebaliknya strategi ABRI/TNI mengacu pada strategi pertahanan nasional.

Di samping itu dengan absennya Jakum Hanneg atau buku putih pertahanan yang betul-betul berisi rencana strategis jangka panjang bidang Hanneg yang terukur dan berwawasan, maka GBHN selama ini—and begitu pula Propenas—tidak memiliki acuan yang jelas untuk merumuskan program pengembangan dan pembangunan kekuatan pertahanan nasional, kecuali mungkin hanya bersandar pada postur TNI yang dikeluarkan oleh Mabes ABRI/TNI.

Postur ABRI/TNI

Di samping Jakum Hanneg yang dikeluarkan oleh Dephan, Mabes ABRI/TNI juga merumuskan Postur TNI, yang juga memiliki masa validitas selama 15 tahun. Tanpa adanya suatu pedoman kebijakan ataupun perencanaan strategis di tingkat pemerintah maupun lembaga tinggi negara (mengingat kita belum pernah memiliki buku putih yang kredibel), ABRI/TNI telah secara otomatis merumuskan sendiri posturnya. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan, pertimbangan atau kerangka kebijakan apa yang dijadikan landasan perumusan kebijakan ABRI/TNI dalam menentukan posturnya, sedangkan secara nasional sasaran yang ingin dicapai pun belum terpolakan secara jelas.

Memang benar bahwa secara global tujuan dari Hanneg kita adalah menjaga kedaulatan dan integritas wilayah nasional, namun bagaimana realisasinya, dan hal-hal apa saja yang dapat berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap hal tersebut? Bagaimana menyikapi dinamika perkembangan strategi penggunaan kekuatan pertahanan dengan negara-negara kawasan (*deterrence, arm race, black mail* atau intimidasi terselubung, dan sebagainya)? Bagaimana dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan dampaknya terhadap persenjataan maupun doktrin? Juga termasuk bagaimana mendayagunakan kekuatan aparat pertahanan kita (TNI) untuk mendukung *national interests* lainnya, seperti makro ekonomi, diplomasi dan berbagai hal

lainnya di luar urusan pertahanan *an sich*, namun tetap dalam kerangka profesionalisme dan jati diri selaku alat negara di bidang pertahanan?

Alih-alih merumuskan suatu produk postur yang sejalan dan mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, baik di tingkat global, regional ataupun nasional, produk postur ABRI/TNI sesungguhnya telah kehilangan arah, dan menjadi sebuah program perencanaan yang sulit diukur (*immeasurable*), dan tidak jarang menjadi tidak realistik. Penentuan sasaran yang tidak jelas ditambah dengan tidak adanya evaluasi menyeluruh terhadap sasaran program jangka sedang dan panjang, kesemuanya itu semakin membuat ketidakjelasan program perencanaan dan pendayagunaan anggaran secara tepat guna.

Ketiadaan SDR

Kondisi seperti ini, di mana ketiadaan buku putih pertahanan telah mengakibatkan kerancuan arah kebijakan perencanaan berjangka sedang dan panjang, sesungguhnya masih dapat dieliminir seandainya pengelola kebijakan bidang Hankamneg terdahulu memiliki mekanisme SDR. Karena melalui mekanisme evaluatif jangka sedang (lima tahunan) seperti dalam SDR, perhitungan nilai investasi yang telah dikeluarkan negara selama satu kali GBHN untuk kepentingan Hankamneg, dapat dievaluasi sejauh mana program tersebut mencapai sasaran, dan selanjutnya memberikan koreksi

serta rekomendasi untuk penuntasan siswa waktu program Renstra Kajang yang sedang berjalan (dalam hal ini adalah penyelesaian program postur ABRI/TNI yang berjangka waktu 15 tahun).

Dengan mekanisme seperti itu, postur ABRI/TNI dapat terus terukur dan terevaluasi pencapaian sasarannya dari waktu ke waktu; di samping itu konsistensi sasaran programnya dapat terus terjaga, sehingga tidak mudah terjadi pengalihan sasaran program. Walaupun tidak memiliki buku putih pertahanan yang akurat, dengan penggunaan mekanisme SDR yang benar, mungkin saja postur ABRI/TNI masih dapat terealisasi dengan maksimal.

Namun sayangnya kita tidak pernah mengenal mekanisme SDR sebelumnya, dan sampai sekarang pun kita belum memiliki SDR yang sebenarnya, sehingga sampai saat ini kita sesungguhnya tidak tahu sudah sejauh mana pembangunan kekuatan pertahanan kita, apakah kita telah membuat progress yang berarti dalam 5 atau 10 tahun terakhir? Dan sejauh mana investasi negara terhadap TNI telah menjawab kebutuhan postur TNI selama ini? Apabila belum memenuhi standar yang diinginkan, sejauh mana program yang belum terpenuhi dan berapa nominal anggaran yang diperlukan?

Masalah Unit Cost

Dapat dipahami betapa sulitnya menyusun sebuah SDR yang akurat

tanpa memiliki mekanisme penghitungan UC. Karena tanpa UC bagaimana kita dapat mengetahui secara pasti nilai nominal suatu program pembangunan atau pengadaan, atau biaya operasional satu sistem kesenjataan? Sebagai contoh, dapatkah kita mengetahui berapa sesungguhnya biaya yang diperlukan untuk membangun satu batalyon infanteri? Atau berapa biaya yang diperlukan untuk meningkatkan kesiapan operasional satu brigade infanteri? Sejujurnya kita sungguh tidak tahu berapa biaya yang dibutuhkan, alhasil kita hanya akan memanfaatkan berapa pun biaya yang diberikan, lebih banyak tentunya akan lebih baik.

Kita tahu cara menghabiskan anggaran, tetapi kita tidak tahu bagaimana merumuskan besaran anggaran yang tepat guna. Oleh sebab itu dalam mekanisme Renstra Hanneg kita, selalu ada *mis* atau ketidaksinambungan antara dokumen perencanaan (Renstra Pertahanan, Renbutkuat dan Probangkuat) dengan dokumen pengajuan anggaran (DUK/DUP). Masing-masing berjalan sendiri-sendiri, dokumen perencanaan memuat rencana strategisnya sendiri (yang kadang-kadang kurang membumi), dan dokumen anggaran berjalan sendiri, yang pada umumnya hanya mengacu pada pengajuan anggaran tahun sebelumnya dengan proyeksi kenaikan secara merata, misalnya dihadapkan dengan kenaikan harga dan inflasi (\pm dinaikkan 10 persen tiap tahun).

DISKUSI DAN KESIMPULAN

Dari diskusi Sisrenstra Hanneg di Indonesia ini, dapat dilihat bahwa kelemahan sistem perencanaan Hanneg telah mulai terjadi dari tingkat teratas, yaitu dari tingkatan penentu kebijakan strategis nasional, dalam hal ini adalah Pemerintah RI dan Lembaga Tinggi Negara, dengan tidak diproduksinya Jakum Hanneg yang memadai. Kemudian diikuti oleh kelebihan perencanaan di tingkat penentu kebijakan fungsional (Dephan dan TNI), yaitu dengan tidak dimilikinya mekanisme SDR dan penghitungan UC. Akibatnya program pengembangan dan pembangunan kekuatan pertahanan kita sesungguhnya hanya berjalan dengan sendirinya tanpa arah, hanya tambal sulam di sana sini, mengganti alutsista (alat utama sistem senjata) yang rusak dengan yang baru.

Dampak negatif yang dihasilkan dari lemahnya sistem perencanaan ini adalah ketidakdisiplinan penetapan sasaran program. Bukan hanya terjadi pengalihan sasaran untuk program Kajang dan Kadang saja, tetapi juga pada program-program jangka pendek per tahun anggaran. Penggunaan anggaran untuk program-program yang telah ditetapkan pada tahun sebelumnya dapat diubah pada tahun anggaran yang sedang berjalan. Penggunaan Anggaran Belanja Tambahan (ABT) yang semestinya hanya untuk mendukung keadaan *contingency*, disalahpersepsikan menjadi seperti layak-

nya anggaran yang telah diprogramkan, baik rutin maupun pembangunan.

Dihadapkan pada kenyataan seperti ini sesungguhnya menjadi sangat sulit bagi kita untuk menjawab pertanyaan sejauh mana kondisi ideal yang kita dambakan. Bagaimana mungkin kita dapat mengetahui jauh atau dekatnya kondisi ideal tersebut, apabila posisi kita sekarang saja kita tidak tahu. Yang kita tahu pasti adalah realitas bahwa kondisi TNI kita sekarang sangat memprihatinkan, khususnya dilihat dari kesiapan operasionalnya secara kasat mata. Tank-tank kita yang sering mogok, kapal-kapal perang yang sudah tua dan hanya laik apung tetapi tidak laik operasi, meriam-meriam yang amunisinya sudah kadaluwarsa dan sebagainya. Tetapi secara kalkulatif konsepsional sangat sulit untuk mengetahui secara tepat di mana keberadaan kita sekarang di tengah-tengah hiruk pikuk tugas-tugas rutin yang begitu padat.

KEPUSTAKAAN

Australia Defence White Paper 2000 (Defending Australia).

British Defence White Paper 1999.

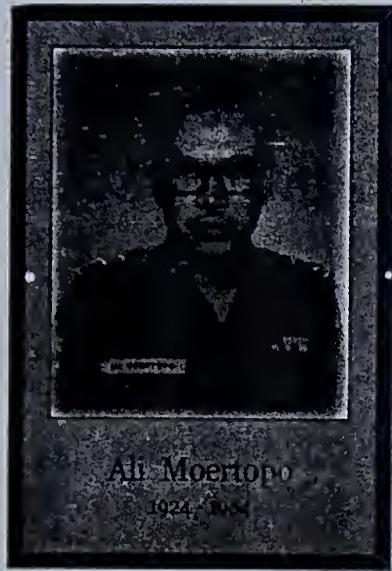
Departemen Pertahanan RI. 2003. *Naskah Sementara Sistem Perencanaan Strategis Pertahanan Negara 2003.*

Edmonds, Martin. 1985. *Central Organization of Defence* (Colorado: Westview Press).

Mabes TNI. 2004. *Buku Petunjuk Pelaksanaan Program Kerja dan Anggaran (PPPA) Unit Organisasi Mabes TNI TA 2004.*

PARA PENULIS

- **Agus Pramusinto.**
Staf Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM dan Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta.
- **Anies Rasyid Baswedan.**
The 2004 Gerald Maryanov Fellow dan Ph.D, Candidate di Northern Illinois University, AS.
- **I Made Leo Wiratma.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.
- **Kevin Evans.**
Mahasiswa S3 Studi Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta.
- **Moeljarto Tjokrowinoto.**
Staf Pengajar Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- **Syafuan Rozi.**
Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Politik, LIPI, Jakarta.
- **Whisnu Bharata.**
Letkol Art. Spri' Pang TNI, Mabes TNI.



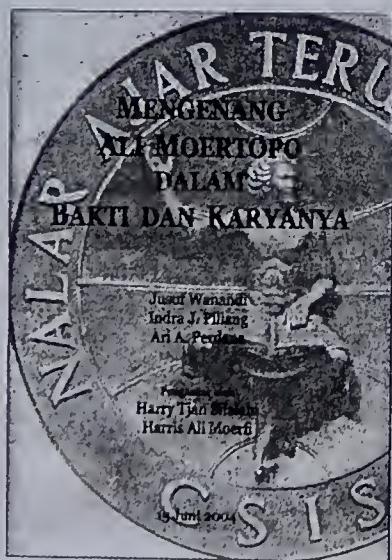
Ali Moertopo 1924-1984

Diterbitkan oleh CSIS, Jakarta. 2004. Cet. ke-1
vi+162 hlm; 17,5x25 cm, ISBN 979-8026-85-3, Rp 50.000,00

Buku ini memuat beberapa tulisan yang memberikan gambaran mengenai gagasan-gagasan Ali Moertopo dalam relevansinya dengan situasi saat sekarang. Sebagai seorang militer, Ali Moertopo juga adalah seorang pemikir yang memiliki visi untuk bangsa dan negara, sekaligus pelaku dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Buku yang diterbitkan dalam rangka memperingati 20 tahun wafat Ali Moertopo ini terdiri dari

tiga bagian. Bagian I berisi 9 judul tulisan, memberikan gambaran mengenai *Jejak Langkah dan Gagasan Ali Moertopo*, yang dirangkum dari berbagai sumber oleh Soedarso. Bagian II menampilkan 2 judul tulisan yang berisi rangkuman *Dasar-dasar Pemikiran Ali Moertopo tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun* dan *Strategi Politik Nasional*, yang diringkas oleh M. Soedibjo. Pada bagian ini juga dimuat daftar karya Ali Moertopo dalam masalah-masalah politik, ekonomi, kebudayaan, Asia Tenggara, dan Asia Pasifik. Bagian III berisi 6 tulisan yang disampaikan oleh orang-orang yang sangat dekat dengan Ali Moertopo, di antaranya Ny. Hj. Wastoeti Ali Moertopo, serta kedua puteranya, Harris dan Lucky.



Mengenang Ali Moertopo dalam Bakti dan Karyanya

Diterbitkan oleh CSIS, Jakarta. 2004. viii+40 hlm
19,5x27 cm; Rp15.000,00

Buku ini memuat tulisan-tulisan tentang: (1) "Jasa-jasa Ali Moertopo bagi Bangsa dan Negara", oleh Jusuf Wanandi; (2) "Menemukan Otentisitas: Cata-tan Pemikiran Politik Ali Moertopo", oleh Indra J. Piliang; dan (3) "Menelusuri Jejak-jejak Pemikiran Ekonomi Ali Moertopo", oleh Ari A. Perdana. Kata Pengantar oleh Harry Tjan Silalahi dan Harris Ali Moerfi.

Pemesanan (luar kota tambah ongkos kirim 20%, luar Jawa minimum Rp 25.000) ke:

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Tel. 386-5532, Fax: 380-9641, 384-7517, E-mail: csis@csis.or.id